

**CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI**

**Rapporto di Ricerca  
su**

**EVOLUZIONE DEL RISCHIO  
DA SUD IN CONNESSIONE CON IL  
PREVEDIBILE PROGRESSO  
TECNOLOGICO E MISURE DI DIFESA**

Direttore  
Prof. Carlo Maria Santoro  
Università di Milano

 **RIVISTA  
MILITARE**

 **RIVISTA  
MILITARE**

**Direttore Responsabile**

**Giovanni Cerbo**

© ROMA - FEBBRAIO 1995

Proprietà letteraria artistica  
e scientifica riservata



# **CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI**

**Rapporto di Ricerca**

**su**

## **EVOLUZIONE DEL RISCHIO DA SUD IN CONNESSIONE CON IL PREVEDIBILE PROGRESSO TECNOLOGICO E MISURE DI DIFESA**

**Direttore**

**Prof. Carlo Maria Santoro**

**Università di Milano**

**/// RIVISTA  
MILITARE**

## INDICE

	Pag.
Sintesi, <i>Carlo Maria Santoro</i>	7
Summary, <i>Carlo Maria Santoro</i>	11
<b>I Rischio da Sud</b>	15
1 Geopolitica e strategia del "Sistema Sud", di <i>Carlo Maria Santoro</i>	17
1. Il tema	17
2. La minaccia	18
3. Il rischio	19
4. Confronti	21
5. Il Sistema Sud	25
6. L'Italia e il Sistema Sud	32
Bibliografia	36
2 Analisi delle forme di rischio, di <i>Alessandro Colombo</i>	39
1. Introduzione	39
2. Le ragioni dell'instabilità	41
2.1 La dimensione politico-strategica	43
2.2 La dimensione simbolica	46
2.3 La dimensione economico-sociale	48
3. Dall'instabilità alle minacce. Le crisi possibili	48
3.1 Le crisi politico-strategiche	49
3.2 Le crisi economiche e l'approvvigionamento delle "risorse strategiche"	51
3.3 Le crisi migratorie	52
4. Conclusioni	53
Bibliografia	54
3 La percezione del "rischio/minaccia" da Sud in Italia, di <i>Virgilio Ilari</i>	57
1. L'evoluzione della terminologia nei documenti ufficiali della Difesa 1973-1991: "minaccia proveniente da Sud" (1980); "minaccia generale e locale" (1983); "minaccia a sud e alle linee di comunicazione" e "minacce alla stabilità dell'area mediterranea" (1985)	57

2. La percezione del "rischio/minaccia da Sud" nei documenti e negli atti ufficiali del Parlamento e del Governo (1991-92)	61
3. L'analisi del "rischio/minaccia da Sud" nella pubblicistica militare e specializzata	68
4. L'analisi del Generale Jean	72
5. La questione del rischio/minaccia islamico	78
6. Il ritorno della "geopolitica"	84
7. I fattori ideologici nella percezione della minaccia da Sud	89
8. Tendenziale conversione all'interventismo di alcune componenti storiche del pacifismo italiano	91
9. La crisi dell'autonomismo nazionale	95
10. I nuovi garanti dell'ortodossia occidentale nella evoluzione dall'atlantismo all'interventismo	99
11. Conclusioni sui fattori ideologici	102
Note	106
<b>II Tecnologie</b>	111
4 Spese militari, importazioni di armi e sviluppo economico e tecnologico del Medio Oriente, <i>di Giancarlo Graziola</i>	113
1. Lo sviluppo economico del Medio Oriente negli anni Settanta e Ottanta: lento e squilibrato	113
2. Spese militari e importazioni di armi nel Medio Oriente	117
3. Le industrie militari nel Medio Oriente: un quadro molto differenziato	132
Conclusioni: l'impatto delle spese militari e delle importazioni di armi sui rapporti di forza nel Medio Oriente	140
Note	145
5 Esame dei principali sistemi d'arma la cui acquisizione può creare rischi o minacce per l'Italia, <i>di Gianluca Grimaldi</i>	151
1. Introduzione	151
2. Vettori missilistici ed aerei	151
3. Targeting policy ed aspetti tecnici	155
3.1 Targeting policy	155
3.2 Aspetti tecnici	156
4. I carichi paganti nucleari	159
5. I carichi paganti chimico/batteriologici	161
5.1 Armi chimiche letali ed inabilitanti	161
5.2 Armi biologiche letali ed inabilitanti	163

6	La base tecno-industriale nella regione mediterranea, di <i>Alessandro Politi</i>	165
1.	Introduzione	165
2.	Schede analitiche	170
2.1	Algeria	170
2.2	Libia	172
2.3	Egitto	174
2.4	Siria	178
2.5	Iran	180
2.6	Iraq	183
	Note	188
	<b>III Misure di sicurezza</b>	189
7	La gestione multilaterale del rischio e delle crisi, di <i>Ferruccio Pinotti</i>	191
1.	L'intervento politico-diplomatico delle organizzazioni internazionali	191
2.	Procedimenti e metodi di composizione delle controversie e delle divergenze pericolose per la pace nell'ambito del sistema ONU	194
2.1	Le misure non implicanti l'uso della forza	196
3.	Le misure implicanti l'uso della forza	197
4.	Una tipologia del peace-keeping	202
5.	Le azioni regionali "autorizzate" dal Consiglio di Sicurezza	203
6.	Il disarmo: uno degli obiettivi centrali del Sistema ONU per la creazione di un sistema di sicurezza collettiva	205
7.	La NATO	208
8.	L'Unione Europea Occidentale (UEO)	211
9.	La CSCE	216
10.	La CSCM	219
8	I movimenti di popolazione dal Medio Oriente e dal Nord Africa, di <i>Giuseppe Barravecchia</i>	231
1.	Introduzione	231
2.	Movimenti di popolazione e rischi. Gli scenari possibili	236
2.1.	Scenario 1: emigrazione	243
2.2.	Scenario 2: movimento di profughi	248
2.3.	Scenario 3: espulsione	255

3. Conclusioni	260
Note	262
Bibliografia	263
<b>IV Misure di difesa</b>	<b>267</b>
9 Nuovo Modello di Difesa e rischi da Sud, <i>di Piero Pastorello</i>	269
Introduzione	269
1. Le esigenze	269
2. Le domande	277
3. Le risposte	282
3.1 Integrazione interforze	282
3.2 Operatività	284
3.3 Forze di combattimento terrestri	286
3.4 Il personale	290
3.5 Capacità di sorveglianza e C3I	291
3.6 Mobilità strategica	293
3.7 Difesa aerea e ATBM	294
3.8 Forza di attacco preemptivo e/o rappresaglia	294
3.9 Sea control	295
4. Conclusioni	295
Note	297
Bibliografia	301
10 Misure di difesa unilaterale, <i>di Alessandro Politi</i>	311
1. Il quadro concettuale della risposta ai rischi	311
2. La situazione politico-militare in Italia	314
3. I mezzi di risposta a disposizione	318
4. Lo sviluppo delle capacità nazionali	320
4.1 Le aree di difesa	321
4.2 Le punte d'attacco	324
Note	330

## **Evoluzione del rischio da Sud in connessione con il prevedibile progresso tecnologico e misure di difesa**

### **SINTESI**

La ricerca, di cui si allega il rapporto conclusivo, si è proposta di valutare la natura dell'intreccio minacce/rischi, la loro entità prevedibile a medio termine, nonché le aree geografiche e i settori che potrebbero diventare oggetto di preoccupazione per la sicurezza dell'Italia, a seguito delle crescenti possibilità di accesso a tecnologie avanzate d'interesse strategico da parte dei maggiori paesi della sponda Sud del Mediterraneo e del Medio Oriente.

A questo scopo la ricerca è stata organizzata sulla base di quattro blocchi tematici e assegnata ai diversi collaboratori secondo criteri logici determinati dalla seguente strutturazione concettuale:

- a - Rischio da Sud;
- b - Tecnologie;
- c - Misure di sicurezza;
- d - Misure di difesa.

Nella **prima** parte (Rischio da Sud) sono state prese in esame le coordinate analitiche essenziali, inclusive del quadro di riferimento teorico e concettuale (concetti di minaccia e di rischio), e in particolare i trends evolutivi del contesto/sistema geopolitico delle regioni geografiche in oggetto d'analisi (Sud e Sud-Est), individuando potenziali scenari di crisi/conflitto nell'area, o provenienti dall'area, e diretti verso l'Europa e/o l'Italia.

Nella **seconda** parte (Tecnologie) sono state esaminate le possibilità e la realtà dello sviluppo e dell'impiego o dell'acquisizione di tecnologie avanzate dirette all'accesso e all'adozione, a qualsiasi titolo, di sistemi d'arma convenzionali, e non, da parte degli attori maggiori operanti in quell'area.

Nella **terza** parte (Misure di sicurezza) si sono esaminate alcune procedure e forme di gestione preventiva e/o repressiva dei rischi o delle minacce provenienti dall'area, attraverso l'impiego di misure politico-diplomatiche, ovvero giuridico-politiche, sia in sede bilaterale che multilaterale.



Nella **quarta** e ultima parte (Misure di difesa) si sono prese in esame alcune contromisure di carattere politico-militare e logistico-operativo necessarie a detergere ovvero a compellere, eventuali rischi o minacce di tipo militare provenienti da Sud, mediante la definizione e la proposta di ipotesi ordinarie, operative e di forza, sia attive che passive, dirette a rendere più efficace la risposta all'eventuale minaccia anche attraverso la revisione e l'adattamento del modello di difesa nazionale.

## **1. Rischio da Sud.**

Questa prima parte dell'analisi si compone di tre capitoli, curati rispettivamente da Carlo M. Santoro (Geopolitica e strategia del Sistema Sud), Alessandro Colombo (Analisi delle forme di rischio) e Virgilio Ilari (La percezione della minaccia da Sud in Italia), ed è dedicata all'esame della struttura geopolitica e geostrategica del "Sistema Sud", allo studio dei caratteri delle minacce e dei rischi, oltre che alla ricognizione della percezione della minaccia da Sud nel quadro della tradizione militare italiana postbellica.

Dopo una breve ricognizione teorica dei concetti di minaccia e rischio, l'analisi di Santoro e quella di Colombo si sforzano di individuare le principali regioni e sub-regioni del Sistema Sud, identificando per questa via le caratteristiche e le opzioni politico-militari potenziali derivanti, anzitutto dalla componente geografica, poi da quella politico-economica, politico-sociale e, finalmente, da quella politico-culturale o religiosa. Nel saggio curato da Ilari, infine, vengono individuate le diverse "anime" della cultura nazionale nei confronti dei rischi da Sud analizzando dettagliatamente le principali linee di tendenze emerse, soprattutto a seguito della guerra del Golfo, che ha costretto gli Italiani a interrogarsi, sia pure superficialmente, sull'evoluzione del sistema Sud.

## **2. Tecnologie.**

Nella seconda parte della ricerca sono stati analizzati invece i trends evolutivi delle principali tecnologie avanzate, prodotte o acquisite a scopi militari, nei principali paesi dell'area al fine di delineare i pericoli e le implicite (o esplicite) minacce che esse rappresentano per la sicurezza dell'Europa e dell'Italia in Particolare.

Questa parte si compone di tre saggi redatti da Giancarlo Graziola (Trasferimenti di armi e tecnologia e stabilità nel Medio Oriente), da Alessandro

Politi (La base tecno-industriale nella Regione Mediterranea e da Gianluca Grimaldi, (I principali sistemi d'arma la cui acquisizione può creare rischi o minacce per l'Italia).

### 3. Misure di sicurezza.

La terza parte si struttura su due saggi curati da Ferruccio Pinotti (La gestione multilaterale del rischio e delle crisi) e Giuseppe Barravecchia (I movimenti di popolazione dal Medio Oriente e dal Nord Africa). Il saggio di Pinotti in particolare prende in considerazione la gestione multilaterale o collettiva del rischio attraverso lo studio delle misure e delle procedure politico-diplomatiche adottate o adottabili dalle principali organizzazioni internazionali. In particolare sono state esaminate le misure che non implicano l'uso della forza, quelle di **peace-keeping** e le altre misure dirette a ristabilire la pace tramite negoziati e accordi. Nel saggio di Barravecchia, infine, è stato preso in esame uno dei settori di più immediata attualità politico-sociale, quello dell'incremento demografico abnorme nella sponda Sud del Mediterraneo e quindi il fenomeno delle migrazioni crescenti di popolazione verso l'Europa e l'Italia provenienti da quell'area.

### 4. Misure di difesa.

Nella quarta e ultima parte sono contenuti due saggi, di Piero Pastorello (Nuovo modello di difesa e rischi da Sud) e di Alessandro Politi (Misure di difesa unilaterale), diretti ad analizzare le disponibilità dello strumento militare italiano, allo stato attuale (1993) e prevedibilmente nei prossimi anni, sulla base dei modelli di difesa Rognoni (1991) e Andò (1992). In entrambi gli studi vengono esaminate le possibilità offerte dai modelli attuali e futuribili, indicando peraltro alcune ipotesi di utilizzo delle Forze Armate in funzione difensiva e preemptiva oltre che nella più generale missione deterrente e compellente.



## Evolution of Southern risk, foreseeable technological progress and defence measures

### SUMMARY

The research, the final report of which is enclosed, aimed to consider the nature of the relation threats/risks, their foreseeable dimension in the medium run, as well as geographic areas and sectors which could become source of concern for the security of Italy, as a consequence of the growing possibility, for the major countries of the Mediterranean Southern shore and of Middle East, to access to strategically prominent advanced technologies.

In order to attain this purpose, the research has been organized in four parts, and assigned to different contributors according to logical criteria determined on the following conceptual structure:

- a - Risk from the South
- b - Technologies
- c - Security measures
- d - Defence measures

The **first** part (Risk from the South) is an examination of the essential analytical coordinates, including the theoretical and the conceptual references, and especially the evolutive trends of the geopolitical system of the analyzed geographic regions (South and South East), spotting potential crisis scenarios in the area, or from the area towards Europe and Italy.

The **second** part (Technologies), concerns the possibilities and the real state of development and employment or acquisition of advanced technologies aiming to attain and adopt, in any way, conventional and non-conventional weapon systems, for major actors operating in the area.

The **third** part (Security measures) examines some patterns and forms of risk or threat preventive and repressive management, through the employment of politico-diplomatic or politico-juridical measures, in both bilateral and multilateral context.

The **fourth** and last part (Defence measures), examines some politico-

military and logistic-operational countermeasures, which are necessary to deter or to compel possible military risks and threats coming from the South, through the definition and the proposal of regulating, operational and force hypothesis, both active and passive, in order to improve the answer to any possible threat also through the revision and the adaptation of the National Defence Model.

## **1. Risk from the South**

The first part of the analysis consists of three chapters, written by Carlo M. Santoro (Southern System Geopolitics and Strategy), Alessandro Colombo (Analysis of the forms of risk) and Virgilio Ilari (The perception of the threat from the South in Italy) and is devoted to the survey of the geopolitical and geostrategical structure of the "Southern System", to the study of threats and risks features, and to the examination of the perception of the threat from the South in the Italian post-war military tradition.

After a short theoretical review of threat and risk concepts, the analysis of Santoro and Colombo try to single out main areas and sub-areas of the Southern System spotting in this way characteristics and potential politico-military options which outcome, first of all, from the geographical component, then from the social, economic, and political one and, at last, from the politico-cultural or religious one. In the essay written by Ilari, finally, the different "souls" of the national culture towards the risks from the South are spotted, carefully analyzing the main trends emerged, above all, after the Gulf War, which forced the Italians to question themselves, even if superficially, about the evolution of the Southern System.

## **2. Technologies**

In the second part of the research, main advanced technologies, produced or acquired for military purposes in the main countries of the area, are analyzed in order to outline dangers and threats for European and especially Italian security.

This part is composed by three essays written by Giancarlo Graziola (Arms and technologies transfers and stability in Middle East), Alessandro Politi (Techno-industrial basis in the Mediterranean Region) and Gianluca Grimaldi (Main weapon systems which, if acquired, may create risks and threats for Italy).

### **3. Security measures**

The third part is structured on two essays written by Ferruccio Pinotti (Multilateral risk and crisis management) and Giuseppe Barravecchia (Migration from the Middle East and North Africa). Pinotti's essay, particularly, considers the multilateral risk management through the study of politico-diplomatic measures and procedures adopted or adoptable by the most important international organizations. Especially non enforcement measures, peace-Keeping as well as peace negotiations and agreements, have been examined. Barravecchia's essay, finally, examines one of the most topical questions of these years: the abnormal population growth on the Mediterranean Southern shore, and this way the still growing migration of population from the area towards Europe and Italy.

### **4. Defence measures**

The fourth and last part contains two essays, by Piero Pastorello (New Defence Model and risks from the South) and Alessandro Politi (Unilateral defence measures), which aim to analyze the Italian military instrument availability, at the present (1993) and in the foreseeable future, on the basis of Rognoni's (1991) and Andò's (1992) Defence Models. In both essays, present and future models possibilities are examined, pointing out some utilization hypothesis of the Armed Forces both in a defensive and in a pre-emptive function, beyond the general deterring and compelling one.

## **I Rischio da Sud**

1. Geopolitica e strategia del "Sistema Sud",  
di *Carlo Maria Santoro*

2. Analisi delle forme di rischio,  
di *Alessandro Colombo*

3. La percezione del "rischio/minaccia" da Sud in Italia,  
di *Virgilio Ilari*

## GEOPOLITICA E STRATEGIA DEL "SISTEMA SUD"

CARLO MARIA SANTORO

### 1. IL TEMA

La presa di coscienza da parte italiana dell'esistenza di un fattore di rischio da Sud per la sicurezza nazionale è recente, e ancora relativamente limitata, anche se, nell'ultimo decennio, una serie ininterrotta di eventi, ai quali hanno fatto seguito spesso delle missioni e spedizioni militari, dal Libano a Lampedusa, al Golfo, alla Somalia, hanno messo in rilievo la frequenza, l'ampiezza e la profondità dei pericoli potenziali.

Tale graduale consapevolezza si è tradotta, tardivamente e solo parzialmente, nella crescente attenzione al teatro Sud-Mediterraneo (ma non al Golfo e al Corno), fin dalla pubblicazione del Libro Bianco della Difesa 1985, che diede luogo, in quegli anni, ad un limitato rischieramento del dispositivo militare da Nord-Est verso Sud. Tuttavia finora la risposta a questa classe di rischi non è stata né tempestiva né commisurata all'entità del pericolo.

Inoltre, nelle più recenti versioni del Modello di difesa nazionale (Rognoni-1991 e Andò-1992), la drastica riduzione del bilancio e correlatamente la trasformazione in corso del dispositivo militare, nonché la radicale ristrutturazione, nel sistema di reclutamento, della proporzione fra personale di leva e professionisti, hanno ulteriormente ridotto, almeno in questa prima fase, sia le disponibilità di personale che i meccanismi di reazione e di intervento, nonostante che l'impiego all'estero delle forze sia, per forza di cose, costantemente crescente.

In realtà, dietro questa disattenzione politica, e quindi insufficienza operativa, si cela una filosofia della sicurezza molto incerta, anche sulla questione dottrinale, e in particolare sulle premesse concettuali del nuovo modello di difesa, che sono notevolmente imprecise e sovente contraddittorie.

E' stata fra l'altro del tutto trascurata l'analisi dei concetti strategici, e molto poco è stato chiarito dei possibili significati e dei contenuti di formule quali "interesse nazionale", "sufficienza strategica", "sicurezza" o "intervento" nelle loro diverse accezioni. In particolare non sono state mai analizzate in modo convincente le considerevoli differenze esistenti fra i due concetti di "minaccia" e di "rischio".

## 2. LA MINACCIA

Con il termine "minaccia" nell'ambito della filosofia politica bipolare, soprattutto nell'accezione di scuola occidentale, s'intendeva la concreta presenza di una realtà geopolitica e geostrategica organizzata in modo antagonistico, inconciliabile, diretta a rappresentare l'ipotesi possibile e probabile di conflitto o di attacco, generalizzato o parziale, da parte di una coalizione (o alleanza) di attori nazionali raggruppati gerarchicamente attorno a un leader di blocco contro una corrispondente alleanza di blocco definita come potenzialmente avversaria (l'Urss, il Patto, il Comunismo, contro gli Usa, la Nato, l'Imperialismo).

In questa chiave l'elaborazione del concetto di minaccia, era stata una conseguenza diretta del lessico di scuola idealista e istituzionalista la cui traduzione normativa è distintamente riconoscibile nella lezione del Covenant della Società delle Nazioni, e successivamente nello Statuto delle Nazioni Unite che parlano espressamente di "minacce alla pace" (v. Capp. VI e VII).

Alcune definizioni elementari di "minaccia" possono ulteriormente contribuire a chiarire questo concetto: "tentativo d'imporre la propria volontà incutendo il timore di un imminente danno o pericolo" (Devoto-Oli: 1419); "atto compiuto per incutere timore o discorso fatto per spaventare" (Zingarelli: 1161); "indication of something impending; an expression of intention to inflict evil, injury or damage" (Webster: 1215).

Il lemma "minaccia", dunque, indicava, nella sua versione postbellica l'intenzione o l'atto di incutere timore e quindi di mettere a repentaglio la stabilità del Sistema Politico Internazionale (SPI) nel suo complesso, e perfino la sua stessa sopravvivenza, al fine di imporre la propria volontà. Il discorso o l'atto minaccioso doveva essere esplicito e grave, e l'imminenza, o meglio l'impending, del pericolo globale doveva essere evidente.

La minaccia, inoltre, doveva essere chiaramente indirizzata da A verso B (ed eventualmente viceversa), attraverso la costituzione stabile di parole, atti o -nel caso geostrategico- dispositivi e/o schieramenti ad hoc la cui manifesta presenza aveva il preciso scopo politico di disarticolare il SPI. -se attuata- o almeno di condizionarlo politicamente, se utilizzata come strumento di pressione politica e/o militare.

La minaccia quindi poteva essere intesa come la ragione causante e nota di una guerra generale possibile (Levy, Santoro). Occorreva, quindi, che fosse unica nella sua ideazione, anche se poteva manifestarsi concretamente sotto le forme di guerra limitata (convenzionale o nucleare) o di teatro (es: Corea, Vietnam, Afghanistan, ecc.). Andava quindi identificata e valutata per quello che intendeva essere, vale a dire come un attentato potenziale alla stabilità del SPI, anche se poteva essere delimitata temporalmente e spazialmente, sia ne-

gli obiettivi che negli strumenti ( Hermann, Brecher, Lebow, Jervis, Snyder-Diesing, Brams).

### 3. IL RISCHIO

La definizione di "rischio", invece, non ha questa valenza ideologica e onnicomprensiva, riconducibile sempre al "motore primo" dello scontro bipolare o comunque della stabilità del SPI nel suo insieme. Ne deriva che lo studio del concetto di "rischio" non può essere altro che di natura comparativa; in particolare, rispetto alla definizione di "minaccia" così come è stata posta al centro del dibattito strategico nell'età bipolare, e in particolare dalla dottrina atlantica (Freedman). La identificazione del rischio comporta invece una flessibilità interpretativa che è connaturata all'attuale fluidità del sistema internazionale, quello post-bipolare oggi in via di strutturazione.

Il rischio nelle attuali condizioni di transizione da un SPI ad un altro ancora magmatico e indefinito, è infatti il prodotto, non solo della fine del ciclo bipolare globale, ma anche della disgregazione dell'intera gerarchia dei sistemi regionali complessi di cui il sistema bipolare era cornice. E' il risultato, cioè, della fine della guerra fredda e della dissoluzione dell'Urss ma anche della riunificazione tedesca.

In altri termini è la fase terminale di quel processo di "diffusione di potenza" iniziato fin dagli anni sessanta, ma esploso nel 1989, che ha frammentato sia il quadro sistemico delle grandi alleanze di blocco, sia i complessi multinazionali di tipo imperiale e perfino le federazioni, delegittimando non solo le egemonie e le influenze ma in molti casi anche gli stati-nazione.

Il rischio è, quindi, un'insidia di carattere polivalente ai meccanismi di sicurezza tipici di un sistema complesso ma non organizzato di tipo frammentato, mentre la minaccia è la forma che assume l'insidia alla sicurezza nei sistemi più organizzati ma semplici nella loro struttura rigida e centralizzata.

Per "rischio" comunque si può intendere, in modo meno vincolante, una minaccia generica, cioè indefinita e allo stato latente, non esplicitata ma potenziale, spesso già nota e comunque prevedibile. Il rischio, peraltro, in molti casi può riguardare anche una potenziale minaccia a sorpresa e quindi ignota, proveniente da direzioni imprevedibili per la quale non esistano misure specifiche di prevenzione o repressione.

Il rischio può essere altresì definito come una sorta di precondizione, ovvero come il contesto critico di una "crisi internazionale" (Brecher et al.), ovvero come la "percezione/mispercezione" (Jervis) di una minaccia astratta, la cui effettività è incerta sia nell'esecuzione, sia nei modi che nei tempi.

Il rischio così rappresentato, oltre ad essere ipotetico, è teoricamente in-

decifrabile a priori. Può tuttavia essere, sia pure parzialmente, valutato e quantificato qualora lo si metta in relazione con una triade concettuale di indicatori che potrebbero fornire un ancoraggio teorico ed empirico relativamente forte e che possiamo definire come il sistema interattivo "politica/sicurezza/forza".

Sotto questo profilo il rischio diventerebbe la risultante, perennemente instabile e mutevole, ovvero la sommatoria dell'interazione (positiva e/o negativa) fra i tre concetti sopra enunciati, la cui sinergia, in alcuni casi, può costituire la massa critica perché si verifichi l'emersione allo scoperto di una "crisi" internazionale ovvero l'esplosione di un "conflitto" vero e proprio (Haas, Waltz, Luard).

A differenza della "minaccia", però, il "rischio" non presuppone sempre la costante presenza di un atteggiamento ostile fino all'aggressività, organizzato, permanente e di vaste proporzioni, strutturato secondo parametri politici e di forza ad hoc, diretti cioè a preparare (o a prevenire con la deterrenza) un conflitto di cui si conoscono già gli alleati e gli avversari, le modalità strategiche se non le linee tattiche, come, grosso modo, è accaduto sia nel 1914 che nel 1939, e più ancora nel periodo classico del sistema bipolare Est-Ovest, fra il 1945 e il 1990.

Il rischio, in altre parole è un fenomeno conflittuale potenziale e latente, allo stato di semplice tensione che non ha ancora raggiunto neppure la soglia della crisi internazionale, ma che, in potenza, potrebbe trasformarsi in conflitto aperto, limitato o generale, sovente catalitico o accidentale, ma essenzialmente finalizzato a scopi politici reali o presunti, misurabili secondo le linee della expected utility function (Organsky-Kugler, Bueno de Mesquita, Ward e Haas).

Tale condizione è tipica di un mondo caratterizzato da un sistema politico internazionale, o da sistemi regionali, di tipo semi-anarchico o "a-centrato". In questi sistemi non esistono delle regole di gioco comuni e riconosciute da tutti, oppure si tratta solo di regole di gioco a somma zero, e nel caso di giochi di coordinazione, cioè a somma variabile o diversa da zero, si è in presenza di episodi provvisori e di situazioni instabili (Schelling; Ordeshook, Brams).

In sostanza i modelli "a-centrati" che producono rischi sono relativamente simmetrici: l'esatto contrario dei modelli di tipo egemonico o gerarchico (Stabilità egemonica: Keohane) ovvero dei sistemi "stellari", come sono quelli delle coalizioni o alleanze contrapposte di tipo asimmetrico o satellitare, ovvero dei poli di potenza, bipolare o multipolare (Liska, Walt, Triska).

Il "rischio" tipico, o ideal-tipico, in questa definizione è spesso il by-product dello "stato di natura" hobbesiano delle relazioni internazionali con caratteri di endemicità, e cioè di una situazione di potenziale conflittualità di tutti (o quasi tutti) contro tutti, caratteristico dei sistemi o sottosistemi interna-



zionali di tipo semi-anarchico o disordinato perché in fase di transizione da una forma di sistema ad un'altra.

In altre parole il rischio nasce piuttosto dalla mancanza di regole vincolanti, che non dalla violazione di regole comuni, tacite o esplicite. Nel senso che scaturisce da un contesto internazionale "irregolare", caratteristico delle fasi di transizione da un modello di ordine sistemico ad un altro, ovvero nella fase di disgregazione e/o frammentazione di quello nei diversi ambiti regionali.

Si sviluppa, però, in quanto tale, (cioè come rischio percepibile o presunto) solo quando l'interazione fra i tre concetti (politica/sicurezza/forza) raggiunga un certo livello di tensione critica e la sommatoria dell'interazione e dei flussi di comunicazione fra di loro sia fortemente positiva (dati PIL, Military Balance, etc.).

#### 4. CONFRONTI

La minaccia è per definizione sempre relativamente sopravvalutata perché essendo unica e globale diventa più facilmente individuabile. Ne deriva che, secondo i meccanismi del cosiddetto "dilemma della sicurezza" (Snyder), essa può essere generalmente percepita come più immediata nel tempo e più pericolosa nello spazio di quanto non lo sia nella realtà: in particolare nel caso in cui ci si trovi (come nel secondo dopoguerra) all'interno di una struttura sistemica bipolare (*worst-case analysis*) che, per definizione, restringe il campo delle opzioni ad una matrice 2x2, ovvero ai termini semplificati di un gioco a somma zero a due giocatori (Brams: *the Trade-off between Effectiveness and Credibility of a Threat*; p.13).

Nel bipolarismo, infatti, la minaccia era unidirezionale, anche se poteva avere delle manifestazioni diverse. Era diretta cioè esclusivamente, e specularmente, solo verso l'altro polo. Di qui l'attenzione esasperata alla dinamica degli armamenti da cui conseguiva sempre la spirale ineluttabile della corsa agli armamenti (v. anche la matrice del riarmo navale anglo-tedesco fra il 1898 e il 1914).

Nel caso del rischio, invece, accade esattamente il contrario. E' molto più frequente, infatti, la situazione in cui il pericolo potenziale viene trascurato o sottovalutato in quanto si tratta di ipotesi dimostrabili né testate prima che l'evento aggressivo si manifesti, e inoltre perché può assumere una indefinita molteplicità di forme e opzioni, può dar luogo a combinazioni di attori non previste, presuppone infine un numero di attori a rischio molto elevato, o comunque superiore rispetto alla minaccia concentrata su due coalizioni stellari contrapposte.

Ne deriva che, in presenza di situazioni a rischio, indefinito nei modi e nei

tempi, l'approntamento dei dispositivi di sicurezza sia politica che diplomatica, sia economica che militare da parte dei singoli attori interessati, è molto meno efficace che non nel caso di una minaccia chiaramente identificata, anche quando la probabilità del rischio sia potenzialmente superiore a quella della minaccia.

Questa apparente contraddizione fra l'entità della minaccia (maggiore) e quella del rischio (minore), e invece la più alta capacità di prevenire o deterrenza la minaccia che non il rischio, è spiegabile in diversi modi.

Oltre che attraverso la differenza strutturale (quanto-qualitativa) fra le due categorie di pericolo (la minaccia è nota e delimitabile, mentre il rischio è ignoto o incerto) tale contraddizione è riscontrabile anche in forza del fatto che la visibilità accertata della minaccia consente la messa in opera di strumenti e procedure di prevenzione a priori (deterrenza), mentre l'incertezza e l'imprevedibilità della dimensione del rischio consentono solo l'azione a posteriori, cioè la repressione (compellenza).

La differenza fra le due modalità di risposta alla minaccia o al rischio è essenziale. La "deterrenza", infatti, nelle due forme di deterrenza "by denial" e "by punishment", consente la predisposizione (sia pure sopravvalutata, per quanto si è detto) delle contromisure di difesa e di contrattacco. Classico, in questo senso, è stato il meccanismo logico della dottrina strategica statunitense nei confronti dell'Unione Sovietica durante l'età bipolare, sia quella, più primitiva (e quindi, cessate alcune condizioni di base come la sicurezza assoluta del territorio continentale americano, meno efficace) della Massive Retaliation che quella, più sofisticata, della Mutual Assured Destruction, integrata (e parzialmente contraddetta) dalle teorie sulla Guerra Nucleare Limitata (Osgood, Clark, Freedmann).

Gli scenari della terza guerra mondiale (Kahn), infatti, erano perfettamente prevedibili nel dettaglio del loro possibile svolgimento dato il numero limitato delle variabili indipendenti, fino al punto da poter essere determinati in anticipo, al 90-95%, sia nelle dottrine che nelle forme assunte dalle teorie strategiche che nel dispositivo, nelle tecnologie e nella lista dei targets (PD-59, Fighting a Long Nuclear War, e Kahn, Freedman).

Ben diversa invece è la condizione di compellenza tipica delle situazioni a rischio. In questo caso infatti si ha uno scenario in cui la deterrenza fallisce (Mearsheimer, Lebow-Stein, Miller) e la risposta deve essere decisa dopo la violazione delle regole, ovvero dopo che l'aggressione alla sicurezza si è consumata, come nel caso della Polonia nel 1939, della Grecia nel 1940, dell'URSS nel 1941, e finalmente della Corea del Sud nel 1950, del Kuwait nel 1990 e della Croazia nel 1991.

Nel caso della "compellenza" infatti la predeterminazione della risposta è, in genere, impossibile. Solo nel caso in cui si sia decisa la preventiva orga-

nizzazione di una risposta possibile, di tipo generico e polivalente (o multi-ruolo), rispetto a rischi incerti e imprevisi, sarà possibile utilizzare strumenti parzialmente adeguati.

Un esempio importante di questa condizione particolare è dato dall'istituzione del Centcom USA nel 1978-80 contro la minaccia sovietica nell'Area del Golfo e dell'"arco di instabilità", e quindi contro il rischio Iran. La pianificazione strategica e operativa del Centcom, elaborata per fronteggiare anzitutto la minaccia Urss e, in seconda battuta, il rischio Iran è stata utilizzata, con qualche modifica, nella guerra contro l'Iraq del 1991.

La comparazione fra le due forme di risposta alla minaccia (deterrenza) e al rischio (compellenza) dimostra dunque che, in linea di massima, la deterrenza contro la minaccia esige un impegno quantificabile e pianificabile generalmente inferiore anche se la posta in gioco è molto più alta, mentre la compellenza contro il rischio comporta un onere incerto, spesso superiore al primo, anche se la posta in gioco è più bassa.

Di qui il ribaltamento concettuale nella valutazione delle misure di risposta dove a rischi minori debbono tuttavia corrispondere esigenze e capabilities maggiori (*défense tout azimuth*), mentre a minacce maggiori corrispondono risposte preventive meno onerose e più facilmente pianificabili (dispositivo orientato e commisurato).

Infatti il dispositivo di sicurezza che una situazione di rischio tende a mettere in opera non può essere altro che essenzialmente difensivo e indeterminato (non specializzato), con la conseguenza che i meccanismi di prevenzione, cioè quelli di deterrenza, non possono non essere insufficienti a coprire tutte le ipotesi di rischio, mentre la risposta effettiva alla trasformazione del rischio in minaccia vera e propria, e perfino in crisi aperta e/o conflitto, sopravviene sempre in ritardo, e spesso è solo di tipo reattivo.

Col risultato di costringere l'attore a rischio a compiere obbligatoriamente una scelta alternativa fra la passività diplomatica ed eventuali interventi di compellenza, anche militare, che sono sempre politicamente difficili e in genere molto onerosi (vedi le guerre britanniche vittoriane).

Ciò comporta la necessità di affrontare situazioni di crisi/conflitto con un dispositivo politico-militare molto meno attrezzato, perché troppo costoso politicamente e finanziariamente rispetto alla probabilità e all'entità potenziale del rischio, qualora il pericolo sia quello di essere coinvolti, come nel caso delle guerre coloniali in conflitti a bassa o media intensità. Ancora più pericolosa e lacunosa risulta poi essere la risposta qualora la situazione si trovi di fronte a scale di rischio a medio-alta e alta intensità, che prevedano cioè anche il possibile impiego di armi di distruzione di massa (chimiche, biologiche, nucleari). In questo caso la sproporzione fra entità del pericolo e preparazione ad affrontarlo è evidentemente molto più macroscopica.



Nella pianificazione della sicurezza futura va quindi tenuto ben presente che la classe di rischi ad alta intensità, e quindi la probabilità di escalation qualitativa dei conflitti possibili, anche di quelli locali, si moltiplicherà proprio per la rapida diffusione di sistemi d'arma di distruzione di massa, di missili balistici e di armi chimiche e nucleari, sia nei paesi europei che nei paesi del Terzo Mondo.

In questo caso, l'impiego di forze coalizzate (sotto le insegne dell'Onu, o altro) in funzione preventiva, preemptiva o repressiva, e quindi l'organizzazione effettiva di strutture difensive e offensive efficienti in tempo di pace, diventerà un'esigenza politica e di sicurezza preventiva irrinunciabile, anche se di difficile e complessa attuazione, sia a livello dei singoli attori di media potenza come l'Italia, sia nelle istanze istituzionali come la Nato, l'Ueo e la Csce.

L'esperienza della crisi/guerra del Golfo (1990-91), così come anche quelle nell'ex-Jugoslavia e in Somalia, sono in questo senso, particolarmente significative. Tipici conflitti a rischio alto, medio e basso, apparentemente di *peace-keeping*, ma in realtà di *peace-making* e *peace-enforcing* (Jame's, IISS), quindi di "compellenza" e non solo di "deterrenza", hanno reso necessaria, nel caso del Golfo, la presenza di oltre un milione di uomini e l'impegno pieno delle tecnologie più avanzate, nonché la diretta partecipazione di oltre la metà delle forze impiegabili contemporaneamente dagli Stati Uniti in qualsiasi altro teatro di guerra potenziale, con il rischio permanente di un attacco chimico da parte dell'Iraq contro Israele e le basi alleate in Arabia Saudita (Blackwell, 1990, Haffa Jr., 1984).

Lo stesso dicasi, in termini rovesciati, per il conflitto nell'ex-Jugoslavia dove né l'Europa, né gli Stati Uniti, per non parlare delle Nazioni Unite, hanno finora avuto la possibilità né dimostrato la volontà politica di intervenire in modo compulsivo dopo aver trascurato di prevenire il conflitto con una politica di deterrenza esplicita.

Questa considerazione sottintende quindi che il concetto di rischio, nei prossimi anni, non contemplerà solo situazioni conflittuali possibili a bassa o media intensità, ma invece si dovrà misurare sempre più con conflitti probabili a medio-alta e alta intensità, inclusivi di pericoli di coinvolgimento in guerre nucleari limitate e guerre ad alta tecnologia (missilistica) con l'uso di altri mezzi di distruzione di massa (armi chimiche, batteriologiche, ecc.).

Ciò elimina una volta per sempre l'illusione che la fine della minaccia abbia ridotto l'incidenza del pericolo e che i rischi siano da considerare, tutto sommato, come delle minacce di livello inferiore, quindi meno pericolose.

Tale pernicioso illusione è alla base di quella diffusissima "dissonanza cognitiva" secondo la quale l'Italia, che per quasi mezzo secolo durante l'età della deterrenza bipolare, aveva delegato sovranità e indipendenza in cambio di sicurezza e protezione, potrà anche nel futuro continuare ad affidarsi agli Stati Uni-

ti, o ai maggiori paesi europei, per evitare le proprie crescenti responsabilità di intervento armato, con funzioni di *peace-keeping*, nei casi più semplici, ma soprattutto di *peace-enforcing*, nelle innumerevoli aree a rischio, sia ad Est che a Sud.

In questa prospettiva preoccupante l'analisi dei "rischi da Sud" e quindi l'analisi del "Sistema Sud" diventa una precondizione indispensabile per l'articolazione del futuro modello di difesa italiano e la predisposizione degli opportuni meccanismi di sicurezza e d'intervento, sia in ambito nazionale che alleato.

## 5. IL SISTEMA SUD

L'analisi del Sistema Sud comporta anzitutto una premessa di ordine definitorio e concettuale diretta ad inquadrare geopoliticamente l'area in questione.

In termini generali possiamo considerare come "Sistema Sud" quella fascia territoriale che si estende dalle coste africane dell'Oceano Atlantico alle coste africane dell'Oceano Indiano e a quelle asiatiche del Mare Arabico.

Questa vasta area non ha di per sé quella che potrebbe chiamarsi una vera e propria "autonomia spaziale" o geografica. Al contrario la sua composizione, sia geografica che strutturale, è molto differenziata.

Ciò che rende ammissibile la sua aggregazione in quello che abbiamo definito come "Sistema Sud" è però solo il suo ruolo funzionale rispetto al quesito che la ricerca si propone, cioè l'analisi dei rischi per la sicurezza dell'Italia e dell'Europa provenienti dalla sponda meridionale e orientale del Mediterraneo e dalle sue aree di rispetto.

All'interno di questo *framework* concettuale il "Sistema Sud" può essere considerato come l'appendice meridionale del "Sistema Eurasia" (Duby), ovvero come una Rimland (Mackinder; Kijellen; Spengler; Spykman; Haushofer) meridionale del sistema eurasiatico (Sloan).

In altri termini, se geograficamente l'Europa è un'appendice dell'Asia, e quindi fa parte del macrosistema Eurasia, allora il "Sistema Sud" costituisce il naturale completamento meridionale del "Sistema Eurasia", attraverso il Mediterraneo, il Mar Rosso e il Golfo.

Nella sua ossatura portante il macrosistema Eurasia, con la sua appendice occidentale (Europa) e quella meridionale (Sistema Sud), comprende la gran parte del Vecchio Tricontinente, quindi la *landmass* terrestre della *World Island* (Asia, Europa, Africa).

Si tratta cioè della più ampia contiguità territoriale ininterrotta esistente sul pianeta, la cui unità simbolica ha rappresentato sempre l'obiettivo irraggiun-

gibile di tutte le principali ambizioni e utopie, religiose, ideologiche o politiche della storia.

Volta a volta, la potenziale unità della *landmass* ha dato luogo alle maggiori civiltà e civilizzazioni, nomadi e/o stanziali, dall'antichità ad oggi, alla costruzione dei massimi imperi territoriali, da quello cinese a quello persiano, fino a quello macedone e poi romano, alla creazione rapida e fragile degli imperi continentali senza occupazione permanente, come quelli mongoli o turcheschi, alla permanenza storica, al di là delle partizioni nazionali, di linee di comunicazione terrestri come la Via della Seta che per millenni hanno integrato e/o sostituito egregiamente le rotte marittime fra Ovest ed Est.

In una più limitata e contemporanea accezione, tuttavia, il "Sistema Sud" può essere enucleato dal macrosistema eurasiatico (al quale è però collegato da una serie di istmi) e definito nella sua composizione dalla fascia di paesi che, muovendo da Ovest verso Est, includono via via il Maghreb, il Sahel, il Mashrek, il Corno d'Africa, il Golfo.

L'approccio analitico allo studio politico-militare di questa area può essere di tre tipi:

- a- geografico;
- b- etnico-politico;
- c- geostrategico.

Con questa tripartizione s'intende sottolineare il fatto che, a seconda del "punto di vista" si veda (Max Weber) l'area in questione e le sue diverse compartimentazioni possono essere studiate utilizzando dei criteri stabiliti dalle caratteristiche strettamente geografiche, ovvero etnopolitici (Rothschild), o finalmente secondo parametri di analisi storico-spaziale (Sloan), cioè di marca geopolitica o meglio geostrategica.

#### **a - Geografico:**

Lo "spazio Sud", così come l'abbiamo geograficamente delimitato, è costituito da 30 paesi raggruppabili in sei sub-aree o sottosistemi, la cui differenziazione politica e culturale, la cui precarietà sociale dovuta anche ai dislivelli delle rispettive economie, le crisi potenziali o in atto, interne o esterne, i conflitti politico-militari latenti e aperti e le controversie religiose, hanno ormai varcato le frontiere nazionali dei singoli attori e anche i confini dei raggruppamenti regionali dell'area, trasformandosi gradualmente in "rischi da

Sud” verso l’esterno sia per il nostro paese che per alcuni dei suoi principali alleati.

In termini strettamente geografici, quindi, l’area in questione può essere analizzata suddividendo il “Sistema Sud” in sezioni o gruppi di attori che, per certi aspetti potrebbero definirsi anche come dei veri e propri sottosistemi:

1. Maghreb (Mauritania, Marocco, Algeria, Tunisia, Libia);
2. Sahel (Senegal, Mali, Burkina Faso, Niger, Ciad, Centroafrica);
3. Mashrek (Egitto, Sudan, Giordania, Libano, Siria, Iraq);
4. Corno d’Africa (Etiopia, Somalia, Gibuti);
5. Golfo Persico (Arabia Saudita, Yemen, Oman, Kuwait, Bahrein, EAU, Qatar);
6. Altri (Turchia, Israele, Iran).

I primi cinque sottosistemi corrispondono, grosso modo, ad aree geografiche ben definite, mentre il sesto si presenta come una sorta di gruppo residuale, vale a dire senza caratteristiche sistemiche evidenti, che, per ragioni storiche, culturali, religiose od altro, rappresenta potenzialmente un elemento di raccordo del “Sistema Sud” con l’esterno.

Si pensi, per fare solo qualche esempio dell’essenzialità funzionale di questo gruppo non omogeneo dal punto di vista geografico o etnico, all’ambivalente relazione della Turchia con l’Europa comunitaria e al tempo stesso con l’Asia Centrale e il Caucaso ex-sovietici; ovvero all’Iran e alla sua influenza sul mondo islamico sciita, e finalmente ad Israele il cui network d’interazione con la diaspora ebraica ne moltiplica il peso politico, economico e d’influenza.

## **b - Etnopolitico:**

Tuttavia, al di là dell’approccio geografico, che è soprattutto descrittivo e che non soddisfa quindi le nostre esigenze di interpretazione e di previsione delle dinamiche interne al sistema relativamente ai rischi possibili, l’analisi del “Sistema Sud” può essere affrontata anche a partire da una lettura generale del contesto etnopolitico dell’area alla fine della guerra fredda, nel momento cioè in cui il sistema globale bipolare si disgrega definitivamente.

Lo studio delle componenti etnico-politiche (Rothschild), cioè delle componenti culturali, ideologiche e quindi metapolitiche (il “mytomoteur” di Smith, degli attori nazionali e delle famiglie etniche o religiose subnazionali) è diventato ormai necessario per identificare le linee di tendenza generale del sistema nel suo complesso, e quelle degli attori maggiori in particolare.

L’analisi etnopolitica, tuttavia, non si limita alla ricognizione e alla classificazione della composizione etnica e delle caratteristiche nazionali o sub-

nazionali dei diversi gruppi, poiché l'accelerazione delle tendenze impedisce una definizione statica del campo d'indagine sufficientemente chiara e stabile. Essa invece si propone di studiare il processo dinamico di "politicizzazione dell'etnicità", ovvero l'analisi del fenomeno etnico come forma di prepolitica che si trasforma, con la sua "nazionalizzazione" in politica *tout court*.

Si tratta in sostanza di un processo di "political development" (Huntington) che crea e traduce al tempo stesso le forme culturali della tradizione etnica in parametri di mobilitazione politica, di opposizione in una prima fase, e di governo successivamente (Gellner, Hobsbawm, Breuilly).

In effetti, la fase attuale di trasformazione rapida delle strutture nazionali degli attori statuali, non solo in Europa ma anche, per effetto d'imitazione, nell'area Sud, già tradizionalmente instabile, rischia ormai di diventare caotica. Tale situazione che potrebbe altresì essere definita come la crisi di legittimità degli stati-nazione, invece di semplificare, rende sempre più difficile l'intelligibilità del quadro generale, qualora non si tenga contemporaneamente conto anche delle evoluzioni di regimi politici nazionali, delle percezioni (o *misperceptions*) di sicurezza dei singoli attori in relazione agli altri attori del sistema e, finalmente, della dinamica della distribuzione delle risorse e quindi dei rapporti di forza oggettivi fra i diversi attori, sia all'interno dell'area che nella relazione con i principali sistemi limitrofi e, in primis con l'Europa.

In ogni caso, che vengano privilegiati i criteri analitici di tipo etnico-politico o culturale non potrà sfuggire il fatto che il perno etnico centrale dell'intera area consiste nella presenza dominante del cosiddetto mondo "arabo-islamico". Tale gruppo di attori che, nella sola componente araba, si estende per oltre 5.000 km. da Ovest (Mauritania) ad Est (Oman) e che, a partire dalla rinascita del nazionalismo pan-arabo, alla fine del sec. XIX (Fromkin, Khalidi et al.) ha rappresentato, dopo il 1914, l'ipotesi cardinale di riorganizzazione egemonica di tutta l'area, e dovrebbe, almeno in linea di principio, costituire l'oggetto primario dell'indagine sul "Sistema Sud".

L'area araba, infatti, che della componente arabo-islamica rappresenta la sezione più cospicua nel "Sistema Sud" (Lapidus), nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale ha focalizzato l'attenzione degli osservatori esterni proprio in forza del fatto che le aspirazioni pan-nazionaliste arabe hanno svolto la duplice funzione simbolica e politica di ideologia della liberazione anticoloniale e di strumento della dinamica modernizzatrice nell'area Sud (Dawn, 9 in Khalidi), e che entro certi limiti si proponeva di satellizzare, o espungere dal gioco, gli attori non arabi.

Tuttavia i limiti di un'analisi di questa natura, basata cioè sull'analisi della componente etnopolitica del nazionalismo arabo, sono notevoli. Essi sono essenzialmente di due ordini: a) da un lato si corre il pericolo di accentuare delle linee di tendenza essenzialmente ideologiche che a prima vista sono ap-



parse più innovative esagerandone quindi la portata, mentre b) dall'altro lato si sottovaluta il fatto che alcuni attori (ovvero stati-nazione) del "Sistema Sud" - come è accaduto negli ultimi anni per molti attori del "Sistema Est" - potrebbero improvvisamente decomporsi e frantumarsi (ovvero riaccorparsi) sotto la pressione del terremoto strutturale in corso nella politica internazionale dovuto alla fine del sistema bipolare, che nel passato aveva salvaguardato il principio del riconoscimento degli stati così come si formavano al momento della liquidazione degli imperi coloniali europei, statuendo l'inviolabilità delle frontiere e quindi stabilendo delle regole di funzionamento implicite, ma molto precise e vincolanti per tutti, che oggi risultano essere non più valide.

In particolare, anche in assenza di un processo radicale quale sarebbe quello della dislocazione di stati-nazione compositi e dalle frontiere (geometriche, naturali o antropo-geografiche) improbabili, sarà sufficiente tener conto del crollo verticale delle ideologie universaliste, federative o d'integrazione (dal comunismo al pan-nazionalismo arabo, all'unità europea) per rendersi conto come un approccio strettamente etnopolitico non sia ormai più sufficiente, proprio perché venato di incrostazioni ideologiche superate, quindi costellato di dottrine spuntate e popolato di classi politiche delegittimate a spiegare i caratteri strutturali e la dinamica del sistema Sud.

Questa serie di obiezioni concettuali all'uso indiscriminato degli approcci geografico ed etnopolitico, nonostante l'apparente immobilità delle frontiere del "Sistema Sud" e la rinascita esplosiva dei nazionalismi, sub-nazionalismi e movimenti etnocentrici in tante parti d'Europa e del "Sistema Eurasia" si fonda, in ultima istanza, proprio sulla labilità potenziale di qualsiasi analisi che poggia su criteri, oggettivi ma modificabili, quali sono quelli della "geografia etnica e politica", nonché su quelli, ancora più logori, delle filosofie politiche del passato.

### **c - Geostrategico:**

La scelta dell'analisi geostrategica, invece che etnopolitica, si deve quindi al fatto, apparentemente paradossale, che in un mondo come l'attuale dove il nazionalismo di frammentazione tende a riacquistare un rilievo politico crescente e talvolta irresistibile, i vecchi supernazionalismi di aggregazione (federale o ideologica), come è stato per quasi 100 anni il nazionalismo arabo, tendono per converso a perdere di mordente e terreno lasciando ampio spazio alle spinte disgregative subnazionali (Kurdi e Sciiti), e perfino sub-regionali (Federazione Russa) che, in entrambi i casi (supernazionale e subnazionale), nella sostanza mettono in crisi l'idea e la concezione stessa dello stato-nazione.

Il nazionalismo arabo in particolare, che aveva cercato di coprire le manchevolezze evidenti e crescenti delle strutture degli stati-nazione nati dal processo di dislocazione dell'Impero Ottomano prima, e dalla decolonizzazione occidentale poi, annunciando a tutte lettere un disegno regionale federale e un progetto di modernizzazione della Nazione Araba, è clamorosamente fallito.

Il tentativo, più volte ripetuto, di concentrare la potenza unificante del mondo arabo nella figura di un Rais (da Nasser a Saddam), simbolo carismatico e personificazione stessa della mitica unità araba, sta ormai lasciando il posto a forme di fondamentalismo islamico che vanno ben al di là del mondo arabo e che, quindi, per la loro estensione spaziale e la loro valenza politico-ideologica, esulano dal ristretto ambito del "Sistema Sud" rafforzandone, per certi versi, la struttura nelle sue componenti rivoluzionarie e alternative, ma al tempo stesso indebolendone la compattezza e minandone la coerenza politica. (Khalidi et al.; Hourani; Lapidus; Balta)

Non resta dunque che il terzo approccio, quello che abbiamo chiamato geostrategico il quale cerca di leggere il "Sistema Sud" in chiave di correlazione fra cause storiche e vocazioni geopolitiche, utilizzando però degli indicatori empiricamente più facili da valutare. Si tratta di indicatori che scaturiscono dalla messa in relazione di una triade di concetti facilmente individuabili quali sono quelli di "politica", di "sicurezza" e di "forza", la cui quantificazione è relativamente semplice.

Per "politica" s'intende qui il corpo di principi, norme, istituzioni, personale, idee, obiettivi, azioni e decisioni sulla base dei quali si organizza il sistema politico interno (ovvero il regime) degli attori dell'area in questione che esercitano, o potrebbero esercitare, una maggiore influenza sulle relazioni internazionali, sia intrasistemiche che intersistemiche.

Per "sicurezza" s'intende invece il meccanismo d'interazione, percepito o reale, che caratterizza i rapporti di forza fra i diversi attori e il sistema nel loro complesso: quindi i caratteri strutturali, le asimmetrie nelle *capabilities*, le relazioni di alleanza, le crisi potenziali o reali, i conflitti latenti o aperti, le misure per garantirsi le diverse forme di sicurezza, da quella interna a quella nazionale, fino a quella bilaterale, multilaterale o collettiva, per finire con gli organismi di sicurezza istituzionali di tipo universale (Onu, Csce, Ueo, Lega Araba, ecc.).

Per "forza", infine, s'intende la traduzione della potenza e della capacità in azioni e fatti, vale a dire la dinamica operativa del cosiddetto "dilemma della sicurezza", espresso di volta in volta in termini di politica estera, di politica economica, di politica della difesa, di procedure di approntamento del dispositivo militare, nonché di valutazione e *intelligence* dei rischi e delle minacce intra-area, già in essere o potenziali.

Il meccanismo d'interazione triangolare fra questi tre concetti costituisce

quindi la chiave di volta esplicativa dell'approccio geostrategico e ne rappresenta il sistema operativo, virtuale e/o reale, sul quale fondare anche la classificazione dei rischi provenienti da Sud per l'Italia e l'Europa meridionale in genere.

Nel caso del "Sistema Sud" va subito detto che il triangolo "politica/sicurezza/forza" si è notevolmente modificato nel corso degli ultimi anni, e in particolare a partire dal 1989.

I rischi derivanti dall'azione della "politica" sono infatti relativamente diminuiti, dopo aver raggiunto l'acme nella seconda metà del 1990 e nei primi mesi del 1991 con la Guerra del Golfo, in quanto la fine della guerra fredda e la disgregazione dell'impero sovietico comunista hanno smantellato gran parte delle ideologie politiche radicali di stampo marxista, ma anche terzomondista, riducendo per questa via l'appetibilità e la credibilità politico-ideale del precedente modello teorico Nord-Sud.

Tutto questo ha prodotto una serie di crisi di legittimazione nei sistemi politici di molti attori dell'area e anche, in qualche caso, il tentativo di sostituire classi dirigenti, la classe politica, il personale amministrativo (come è accaduto fin dal 1979 in Iran) filosofie della politica e perfino modalità di comportamento nella gestione della politica economica.

I pericoli derivanti dalle esigenze di "sicurezza", e dalle minacce alla sicurezza, da parte degli attori dell'area verso l'esterno sembrano essere anch'essi in fase calante, anzitutto nell'azione esterna rispetto al "Sistema Sud" (verso l'Occidente in particolare: terrorismo, minacce verbali, ecc.), ma anche all'interno del sistema delle relazioni intrarea e fra sottosistemi con l'eccezione peraltro sanguinosa dell'aggressività del regime irakeno di Saddam Hussein che va contro il trend generale (verificare le ragioni e in particolare le relazioni fra gli arabi e i turchi).

Sono invece in una fase di rapido incremento i rischi che conseguono dalla dinamica della "forza", soprattutto a causa del rapido impossessamento di tecnologie avanzate da parte di molti attori dell'area, nonché per la facoltà di accesso al mercato degli armamenti ex-sovietico che sta letteralmente svenendo anche la produzione militare più aggiornata e sofisticata, oltre ad esportare tecnici, scienziati e mercenari (Politi, Grimaldi, Graziola).

Qualora si metta in evidenza, dunque, soprattutto la dimensione spaziale e geopolitica rispetto a quella strettamente geografica o etnopolitica, non va dimenticato che, oltre all'area araba divisa a sua volta in più di un sottosistema (Maghreb, Mashrek, Golfo), esistono ben altri tre sottosistemi operanti all'interno del "Sistema Sud", nonché alcuni attori indipendenti, ma di grande rilievo (Israele, Turchia e Iran), che esercitano delle funzioni del tutto indipendenti, e in qualche caso conflittuali rispetto al complesso dei paesi arabi.

Il perno di manovra dell'intero "Sistema Sud", in questa chiave di lettu-

ra geopolitica ruota quindi, come nel sistema multipolare dell'Equilibrio di Potenza (BoP) ottocentesco, attorno ad un mix internazionale di potenze eterogenee che potrebbe essere definito come "sistema mediorientale" i cui punti di riferimento principali sono sia i paesi arabi che quelli non arabi, sia della fascia mediterranea che di quella che si affaccia sul Golfo Persico.

Il "Sistema Mediorientale" può essere organizzato come una struttura interattiva multipolare basata su 7 attori nazionali essenziali (M.A. Kaplan) e sui tre sottosistemi che abbiamo descritto, ad essa collegati, soprattutto oggi che sempre più rilevante diventa il ruolo dei paesi non-arabi nel "sistema Sud", in particolare quello di Israele, che è in una fase di transizione politica ed etnica, della Turchia (col suo potenziale sottosistema d'influenza Caucaso-Turchestan) e quello dell'Iran (col suo impero virtuale sciita).

Una concezione di questo tipo, basata sui vettori di forza politica, economica e militare degli attori principali dell'area, nonché sulle forme della loro interazione, assume una capacità analitica molto più convincente.

Il sistema d'interazione geopolitica detto "mediorientale" si organizza si può quindi definire, per fini interpretativi, come un sistema politico regionale eterogeneo di tipo multipolare (30 attori nazionali), composto di sette potenze maggiori *interne* all'area (gli attori essenziali), di cui quattro arabe (Siria, Iraq, Arabia Saudita, Egitto) e tre non arabe (Israele, Turchia, Iran), nonché di un certo numero di potenze minori (Libano, Giordania, EAU, Oman, Kuwait, Qatar, Sudan, Yemen, Bahrein), integrato da tre sottosistemi esterni all'area (Maghreb, Sahel, Corno), relativamente autonomi, ma tutti gravitanti e interattivi con quello centrale mediorientale.

## 6. L'ITALIA E IL SISTEMA SUD

Il quadro generale che abbiamo qui rappresentato individua il contesto geostrategico all'interno del quale si generano i più significativi rischi da Sud per l'Italia nella fase attuale.

Ovviamente, le categorie di rischio da classificare sono di livello differenziato e provengono da aree geografiche diverse. Pur considerando come area centrale del Sistema Sud quella che abbiamo definito come "Sistema Mediorientale", localizzata fra i due mari (Mediterraneo Orientale e Golfo Persico), dal punto di vista italiano la pericolosità del rischio può essere valutata secondo criteri di misurazione di distanza. Nel senso che il sottosistema maghrebino, nonostante possa essere considerato come un'area periferica rispetto al cuore politico del sistema, data la vicinanza geografica con l'Italia, tende a diventare una regione a rischio più elevato rispetto ad eventi critici che avvenissero in aree più lontane, anche se strategicamente più significative.



Un esempio molto evidente di questa apparente contraddizione nella valutazione geografica del rischio è dato dalla diversa percezione che il governo italiano e anche l'opinione pubblica hanno avuto nei confronti di rischi o minacce provenienti dalla Libia ovvero dall'Iraq.

Nel primo caso si tratta, anche nella peggiore delle eventualità, di un rischio perfettamente controllabile e, tutto sommato, salvo nel caso dell'impiego di armi di distruzione di massa e di missili balistici per il loro trasporto, collocabile nella graduatoria dei rischi di media intensità. Non così invece per quanto riguarda l'Iraq che, occupando il Kuwait nel 1990, aveva messo a rischio la sicurezza generale e il controllo dell'intera area petrolifera del Golfo, esercitando, anche per l'Italia, oltre che per molti altri paesi, una minaccia strategica ad alta intensità.

Eppure la disponibilità italiana all'assunzione di contromisure militari è di gran lunga più alta nei confronti di un rischio proveniente dalla Libia che non rispetto a una minaccia proveniente dall'Iraq.

Crisi del sistema politico interno degli attori dell'area, guerre civili, dislocazioni territoriali, smembramenti o accorpamenti di stati, per non dire di guerre interetniche, faide religiose o conflitti internazionali, di eventi anomali crescenti come le migrazioni, il terrorismo e l'impatto demografico, costituiscono un elenco incompleto dei rischi ai quali l'Italia potrebbe essere sottoposta. Il Sistema Sud, nelle sue strutture gerarchicamente orientate alla centralità del Sistema mediorientale, è, in questo senso, una polveriera.

Di fronte a questa serie di opzioni le contromisure possibili sono di due ordini: a) politico-economiche; b) politico-strategiche e militari.

a) Nel primo caso la relazione fra l'Italia (ma anche l'Europa comunitaria e il mondo sviluppato in generale) da una parte e il Sistema Sud dall'altra è passata attraverso diverse fasi contrassegnate da momenti di sviluppo positivo dell'interazione e periodi più lunghi di contrasto e di interazione negativa.

Senza tornare alle modalità di relazione esistenti nel periodo coloniale e precoloniale, durante il quale vennero peraltro avviati degli importanti processi di modernizzazione economica e culturale, se non politica, e limitandosi alla fase postbellica, non si può non riconoscere che il processo di modernizzazione politica e sociale di origine europea ha fatto esplodere molte delle antiche contraddizioni interne alla struttura del Sistema Sud, soprattutto nei paesi poco dotati di risorse strategiche e di materie prime (Grilli, Daveri, ecc.).

In particolare la forbice fra la produzione del reddito e lo sviluppo demografico (Barravecchia) ha messo in luce le difficoltà, anche culturali, di un mondo che si appropria dei benefici della tecnica, fino ad impiegarla negativamente nella moltiplicazione della conflittualità e delle ambizioni con la corsa agli armamenti, il sistema informativo e la propaganda, e un livello dello svi-

luppo politico e culturale in cui permangono antiche incrostazioni di primitivismo, di mancanza di controllo, di ideologie mutuata dall'Occidente e "orientalizzate" (nazionalismo, comunismo, tecnocrazia totalitaria).

Quando addirittura la tecnologia e i benefici della modernità non diventano l'occasione per risvegliare reazioni antimoderne, giustificate in termini alti ma vissute invece in termini di revanchismo antioccidentale e di autocompiacimento culturale negativo per i valori di un passato medievale e premoderno (fondamentalismo islamico, ma anche ebraico, cristiano-ortodosso, cristiano-maronita), che molto sovente sono delle caricature semplificate dei valori spirituali e religiosi cui invece formalmente si ispirano.

Le contromisure possibili di carattere politico-economico per contrastare questa tendenza all'allargamento della forbice fra sviluppo a Nord e sottosviluppo (o meglio insufficiente sviluppo) a Sud esulano dai compiti della nostra analisi.

Basterà però dire che la strada della crescita non passa né attraverso gli aiuti né attraverso la creazione di settori assistiti, né attraverso la moltiplicazione dell'esodo migratorio da Sud a Nord.

Il solo percorso praticabile è quello della creazione di un sistema economico relativamente integrato, specializzato e che si fondi sulle vocazioni locali utilizzando i fattori abbondanti. A questa premessa di sviluppo autonomo dovrebbe far corona la liberalizzazione delle opportunità e la garanzia politica o militare degli investimenti e dei ritorni di capitale, sotto la guida del Fondo Monetario (FMI) o di altri paesi donatori o prestatori.

Si tratta certo di esigenze molto difficili da realizzare, ma prive di alternative credibili soprattutto dopo il fallimento evidente dei megaprogetti statali e delle politiche di aiuto e dono dell'Occidente e in seguito alla incapacità di pianificazione demografica e alla inettitudine corrotta della classe politica e burocratica.

Nel caso delle contromisure di carattere politico-militare, invece, la realizzabilità dell'obiettivo è relativamente più facile e meno onerosa.

Il fallimento della modernizzazione, intesa illuministicamente come strumento politico-tecnico per l'eguaglianza futura delle nazioni sottosviluppate e di quelle sviluppate, è dovuto a molte ragioni, ma in particolare all'illusione, di matrice coloniale rovesciata, della "missione" o "fardello" dell'uomo bianco, trasformato nell'età post-coloniale in "obbligo" e "risarcimento" del mondo sviluppato nei confronti del Terzo Mondo. Questo intreccio di ideologie negative e false è oggi da annoverare fra le cause della crescente conflittualità esistente fra le due sponde del Mediterraneo.

Tale doppio equivoco, che è il frutto della cattiva coscienza dell'Occidente e delle pretese ingiustificate dell'Oriente, ha impedito, anche nelle misure di politica economica e sociale introdotte nella maggioranza dei paesi del Siste-

ma Sud, la nascita di processi di sviluppo autogenerato, con tutte le conseguenze del caso, ma ha prodotto soprattutto una classe politica e una burocrazia che, da sola, si impossessa per mille vie di quote ingenti di reddito.

Ne è derivato un grave malessere che oggi trova uno sbocco nella rivolta collettiva e al tempo stesso nella rimozione di massa da parte delle popolazioni locali del Sistema Sud che oscillano fra lo scimmiettamento dei comportamenti occidentali e la loro fanatica repulsione. Nel primo caso si tratta di strati sociali che beneficiano, spesso abusivamente, dei benefici della modernità e della relazione con l'Occidente (come gli sceicchi del petrolio), e che comunque dell'Occidente hanno imitato solo gli aspetti vistosamente consumistici dimenticando di apprendere anche la lezione della democrazia, della libertà e della complessità, ma invece continuando a importare modelli autoritari, quando non totalitari, come in Iraq e Siria, oppure mascherando antichi costumi politici di clan sotto le spoglie di modernizzazioni politiche inesistenti.

Nel secondo caso si tratta invece dei larghi strati di popolo culturalmente arretrato e disperso nelle trame incerte e nelle trappole invisibili di nazioni inesistenti, di sistemi politici corrotti e inefficienti, di ideologie confuse ma appassionate, che nell'Occidente e nella sua presunta politica coloniale, hanno trovato il responsabile collettivo e globale del proprio fallimento come stati e come società. Il ripescamento del fondamentalismo religioso, islamico in particolare, s'innesta bene in questo quadro di riferimento per le sue caratteristiche di ibrido teocratico e moderno nell'uso degli strumenti di propaganda, d'informazione e di controllo sociale, e nel richiamo abusivo ai canoni coranici. Ha tutte le stigmate di una rivolta antimodernista apparentemente giustificata che ha davanti a sé due alternative: quella di spegnersi gradualmente attraverso la messa in opera di riforme, ovvero di scontrarsi apertamente, dapprima con il proprio sistema interno di potere (come in Iran nel 1978 e in Egitto, Algeria, Tunisia, ecc., forse, tra breve), e poi con i paesi occidentali.

Nel primo caso la soluzione sarà di lungo periodo durante il quale comunque vi saranno spesso episodi anche importanti di crisi e di conflitto. Nel secondo caso, invece, il rischio davvero grave, che potrebbe trasformarsi in minaccia, potrebbe essere quello di una conglomerazione delle posizioni fondamentaliste in una vera Jihad antioccidentale.

In entrambi i casi, il rischio per l'Italia sarà molto elevato. La risposta a questo tipo di pericoli non potrà non essere anche di tipo politico-militare. Una riflessione attenta di questa necessità non è ancora stata fatta in Italia, né a livello politico, né a livello culturale e neppure a livello operativo, in quanto dovrebbe ribaltare tutta una serie di concetti, dottrine, programmi e budgets che nessuno per ora intende affrontare.

## BIBLIOGRAFIA

- Babcock Gove, P.  
 1961 Webster's Third New International Dictionary, London, Bell & Sons Ltd.
- Balta, P. (a cura di)  
 1986 L'Islam dans le monde, Paris, Le Monde Editions
- Blackwell, J.  
 1990 Thunder in the Desert. The Strategy and Tactics of the Persian Gulf War, New York, Bantam Books Inc.
- Brams, S.J.  
 1985 Superpower Games: Applying Game Theory to Superpower Conflict, New Haven, Yale University Press
- Branch, C.I.  
 1984 Fighting a Long Nuclear War, Washington DC, The National Defence University
- Brecher, M.  
 1979 State Behavior in International Crisis: A Model, in "Journal of Conflict Resolution", vol. 23, n. 3, pp. 446-480, trad. it. Il comportamento dello Stato nelle crisi internazionali: un modello, in Bonanate e Santoro, Teoria e analisi nelle relazioni internazionali, Bologna, Il Mulino, 1986
- Brecher, M., Wilkenfeld, J. e Moser, S.  
 1988 Crises in the Twentieth Century, 2 voll., New York, Pergamon Press
- Breuilly, J.  
 1982 Nationalism & the State, New York, St. Martin Press
- Bueno de Mesquita, B.  
 1985 Toward a Scientific Understanding of International Conflict: A Personal View, in "International Studies Quarterly", n. 2, pp. 121-136
- Clark, I.  
 1982 Limited Nuclear War, Oxford, Martin Robertson
- Devoto, G. e Oli, G.C.  
 1971 Dizionario della lingua italiana, Firenze, Le Monnier
- Duby, G.  
 1992 Atlas Historique, Paris, Larousse
- Freedman, L.  
 1981 The Evolution of Nuclear Strategy, New York, St. Martins' Press
- Fromkin, D.  
 1989 A Peace to End All Peace, trad. it. Una pace senza pace, Milano, Rizzoli, 1992
- Gellner, E.  
 1983 Nations and Nationalism, London, Blackwell, trad. it. Nazioni e nazionalismo, Editori Riuniti, Roma, 1985
- Grilli, E.  
 1982 Materie prime ed economia mondiale, Bologna, Il Mulino
- Grilli, E. e Daveri, F.  
 1991 Modelli di distribuzione geografica degli aiuti pubblici allo sviluppo: l'Italia e la Comunità Europea, in Santoro C.M. (a cura di) "I problemi della cooperazione allo sviluppo negli anni '90", Milano, ISPI



- Haffa Jr., R.  
 1984 The Half War: Planning US Rapid Deploying Forces to Meet a Limited Contingency, Boulder, Westview Press
- Haas, M.  
 1974 International Conflict, Indianapolis, Bobbs-Merrill
- Haushofer, K.  
 1932 Welt-Geopolitik, Berlin, Juncker und Dumhaupt  
 1933 Zeitschrift für Geopolitik, vol. 1, n. 1, Heidelberg
- Hermann, C.F.  
 1977 Are the Dimensions and Implications of National Security Changing?, in "Mershon Center Quarterly Report", n. 1, pp. 5-7
- Hobsbawm, E.J.  
 1990 Nations and Nationalism since 1780, trad. it. Nazioni e nazionalismo dal 1780. Programma, mito, realtà, Torino, Einaudi, 1991
- Hourani, A.H.  
 1980 Europe and the Middle East, London, Macmillan Press
- Huntington, S.P.  
 1968 Political Order in Changing Society, New Haven, Yale University Press
- Jervis, R.  
 1976 Perception and Misperception in International Politics, Princeton, Princeton University Press
- Kahn, H.  
 1965 On Escalation: Metaphors and Scenarios, New York, Praeger
- Kaplan, M.A.  
 1957 System and Process in International Politics, New York, Wiley
- Keohane, R.O.  
 1984 After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, Princeton University Press
- Khalidi, R. e Mansour, C. (a cura di)  
 1982 Palestine & the Gulf, Washington, Institute for Palestine Studies
- Lapidus, M.  
 1988 A History of Islamic Societies, Cambridge, Cambridge UP
- Lebow, R.N.  
 1981 Between Peace and War: The Nature of International Crisis, Baltimore, The Johns Hopkins UP
- Levy, J.S.  
 1985 Theories of General War, in "World Politics", 37, n. 3, pp. 344-374
- Liska, G.  
 1962 Nations in Alliance, Baltimore, Johns Hopkins University Press
- Luard, E.  
 1986 War in International Society, London, Taurus and C.
- Mackinder, H.J.  
 1904 The Geographic Pivot of the World, in "The Geographic Journal", London
- Mearsheimer, J.J.  
 1983 Conventional Deterrence, Ithaca, Cornell University Press
- Miller, J.  
 1978 Living Systems, New York, McGraw-Hill
- Organski, A.F.K. e Kugler, J.  
 1980 The War Ledger, Chicago, University of Chicago Press

- Osgood, R.E.  
 1957 Limited War, Chicago, University Press of Chicago  
 1979 Limited War Revisited, Boulder, Westview Press
- Rothschild, J.  
 1981 Ethnopolitics: A Conceptual Framework, New York, Columbia University Press
- Santoro, C.M.  
 1988 Il sistema di guerra, Milano, Franco Angeli
- Schelling, T.C.  
 1960 The Strategy of Conflict, Cambridge, Cambridge University Press  
 1966 Arms and Influence, New Haven, Yale University Press
- Sloan, S.R.  
 1988 Geopolitics in US Strategic Policy 1890-1987, New York NY, St. Martin's Press
- Smith, A.D.  
 1986 The Ethnic Origins of Nations, trad. it. Le origini etniche delle nazioni, Bologna, Il Mulino, 1992
- Snyder, G.  
 1984 The Security Dilemma in Alliance Politics, in "World Politics", 36, n. 4, pp. 361-395, trad. it. Il dilemma della sicurezza nella politica delle alleanze, in Bonanate e Santoro Teoria e analisi nelle relazioni internazionali, Bologna, Il Mulino, 1986
- Snyder, G.H. e Diesing, P.  
 1977 Conflict among Nations, Princeton, Princeton University Press
- Spengler, O.  
 1918 Der Untergang des Abendlandes, Munchen, Deutsche Taschenbuch Verlag, trad. it. Il tramonto dell'Occidente, Milano, Longanesi, 1978
- Spykman, N.J.  
 1942 The Geography of Peace, New York, Hartcourt, Brace
- Triska, J.F. (a cura di)  
 1986 Dominant Powers and Subordinate States, Durham, Duke University Press
- Walt, S.M.  
 1985 The Origins of Alliances, Ithaca, Cornell University Press
- Waltz, N.  
 1979 Theory of International Politics, Reading, Addison Wesley, trad. it. Teoria della politica internazionale, Bologna, Il Mulino, 1987
- Ward, M.D. (a cura di)  
 1985 Theories, Models and Simulations in International Relations, Boulder, Westview Press
- Zingarelli, N.  
 1983 Vocabolario della lingua italiana, Bologna, Zanichelli

## ANALISI DELLE FORME DI RISCHIO

ALESSANDRO COLOMBO

### 1. INTRODUZIONE

Il quadrante meridionale e mediterraneo, pressoché assente nella strategia dell'Alleanza occidentale fino a trent'anni fa, è andato incontro da allora a una continua evoluzione (Caligaris, Santoro 1986; Santoro 1990; Cremasco 1990; Guazzone 1990). Innanzitutto dal punto di vista prospettico, passando dalla posizione nettamente secondaria del primo dopoguerra al ruolo sempre più importante degli ultimi anni. Si possono distinguere grosso modo due fasi. La prima, durata circa un decennio, coincise con l'allargamento verso Sud del confronto bipolare in seguito al dispiegamento della V Squadra della flotta sovietica del Mar Nero nel Mediterraneo cominciato a metà degli anni '60 e culminato a metà degli anni '70. Con il tentativo "navalista" dell'Unione Sovietica il glossario militare della NATO si arricchì di un nuovo termine, la "minaccia da Sud", ma senza che questo potesse modificare il suo tradizionale ordine di priorità. Il cosiddetto "fianco Sud" rimase un fronte secondario, sia perché la minaccia contro il Nord e il Centro Europa restò incomparabilmente più rilevante, sia perché nel Mediterraneo l'Alleanza mantenne una netta superiorità.

Un radicale mutamento avvenne soltanto negli anni '70 per effetto di una lunga serie di eventi traumatici: la guerra del Kippur, l'embargo petrolifero, la rivoluzione islamica in Iran, l'invasione sovietica in Afghanistan, la guerra tra Iran e Iraq. In questa seconda fase, tuttora in corso, il peso del quadrante meridionale non ha mai smesso di crescere, come hanno confermato le numerose crisi susseguitesì in Medio Oriente tanto sul versante mediterraneo (centrate sul Libano) quanto su quello persico (centrate sull'Iraq), la disgregazione di Etiopia e Somalia nel Corno d'Africa e il crescente attivismo militare occidentale dalla spedizione in Libano al controllo dello stretto di Hormuz alla guerra del Golfo fino all'intervento in Somalia. L'apice di questo riorientamento prospettico è stato raggiunto con il collasso del sistema bipolare il quale, cancellando la tradizionale minaccia sovietica, ha riassorbito la differenza qualitativa tra i pericoli che venivano da Est e quelli che venivano da Sud.

Una evoluzione analoga ha interessato la natura dei rischi. Fino all'inizio degli anni '70 questi rimasero strettamente subordinati alla competizione bipolare. La "minaccia da Sud" continuò a dipendere dalle maggiori o minori ca-

pacità dell'Unione Sovietica nell'area del Mediterraneo, ed eventualmente dal sostegno che questa poteva ricevere (in termini di "facilities", basi aero-navali, ecc.) dai suoi "clienti" locali e più in generale da chiunque fosse entrato in conflitto con un cliente occidentale.

Fu solo con la guerra del Kippur e con l'uso politico del petrolio da parte dei paesi produttori che i rischi si diversificarono per l'emergere di nuove minacce non inseribili nel "gioco a due" bipolare. Anche in questo caso, tuttavia, e persino dopo il successo della rivoluzione islamica in Iran, il pericolo di una convergenza tra rischi locali e rischi globali mantenne la priorità. (Guazzone, 306; Cremasco, 119, 125). Da un lato, fu presto evidente che fenomeni come il radicalismo islamico non potevano essere affrontati con il collaudato armamentario della guerra fredda. Dall'altro lato, l'inasprimento del confronto bipolare tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 rinnovò la preoccupazione che le fonti "locali" di conflitto potessero essere sfruttate nell'ambito del conflitto "globale", tanto più che con l'invasione dell'Afghanistan l'Unione Sovietica parve in procinto di riprendere la tradizionale espansione russa verso i mari caldi. Sotto l'etichetta di "minaccia da Sud" si finì col designare due cose sostanzialmente diverse, ma sempre sul punto di innestarsi l'una sull'altra: il pericolo di allargamento di un conflitto locale in una "guerra generale" (Levy 1985a), come quella che si rischiò nel Mediterraneo Orientale durante la guerra del Kippur, e l'eventualità di minacce alla sicurezza di nuovo tipo, provenienti da attori locali non necessariamente collegati al nemico globale.

La situazione attuale costituisce lo sbocco finale di questa progressiva *"regionalizzazione" dei rischi*. La fine della guerra fredda ha definitivamente spazzato via l'interdipendenza tra conflitti locali e conflitto globale ma ha innescato trasformazioni di portata immensa e, dal punto di vista degli organi decisionali, una corrispondente crisi della prevedibilità.

Come prima cosa si è bruscamente allargato lo spettro delle possibilità degli attori. In ambito bipolare ogni stato sapeva di non poter fare certe cose e di non potere sollevare certe questioni, ma in compenso poteva contare sul fatto che anche gli altri stati subivano le stesse limitazioni. Nel mondo post-bipolare invece ciascuno stato si vede aumentare la libertà di determinare e di perseguire autonomamente i propri interessi, ma deve tener conto del fatto che dello stesso vantaggio beneficiano anche gli altri stati.

A questo si è accompagnata una trasformazione dello "spazio" mediterraneo che può essere espressa o come una crisi dei confini delle aree geopolitiche tra loro o come una estensione dell'"arco della crisi" (Bonvicini, Silvestri). Dal primo punto di vista essa segnala l'eventualità che alcuni attori passino da un sistema regionale ad un altro, modificando la distribuzione delle potenzialità (Waltz) al loro interno, oppure facciano da ponte tra sistemi regio-

nali diversi, come sta sperimentando la Turchia con il recupero (dopo più di settant'anni) di un ruolo di primo piano in Asia Centrale, nel Caucaso e in Medio Oriente. Nell'altro caso invece l'attenzione si sposta sull'"arco della crisi" che Zbigniew Brzezinski faceva andare dal Pakistan al Golfo Persico, al Nord Africa è alla costa orientale dell'Africa, e che oggi tende a sfondare sia a Nord verso l'Asia Centrale, il Mar Nero e i Balcani, lambendo l'Europa centro-orientale e l'ex Unione Sovietica, sia a Sud verso l'Africa sub-sahariana.

Infine, mentre fino al recente passato le minacce locali rimanevano dominate da un unico fattore strategico, il petrolio, nel quadro che si va delineando non solo si moltiplicano i fattori in grado di influenzare la sicurezza europea - materie prime, flussi migratori, proliferazione delle armi nucleari e di altri sistemi d'arma distruttivi di massa ecc. - ma crescono le poste in gioco della competizione regionale. Il nuovo quadro politico-strategico è tanto complicato che diventa difficile persino concordare quale sia il terreno di gioco, perché i confini geopolitici del Medio Oriente si stanno spostando, su quali siano i giocatori, perché alcuni attori (come l'Iraq e la Giordania) rischiano di scomparire mentre altri (come i curdi) cercano di prendere il loro posto, e persino su quali siano le regole e su che cosa bisogna sforzarsi di fare per vincere.

La trasformazione del quadrante meridionale e mediterraneo trascina con sé una nuova definizione della "minaccia da Sud". Venuta meno con l'Unione Sovietica la principale ragione di insicurezza e il principale elemento di semplificazione degli ultimi decenni, l'accento si è progressivamente spostato sul fenomeno più appariscente del dopo-guerra fredda: l'instabilità causata dalla dispersione di potenza e dai tentativi di riagggregazione a livelli diversi. Per "minaccia da Sud" non si intende più un fenomeno definito, proveniente da qualcuno e diretto contro qualcun altro, ma si intendono i rischi per la sicurezza che discendono da un ambiente instabile, e dei quali non si può dire in anticipo se e quando ci investiranno e da quale direzione.

## 2. LE RAGIONI DELL'INSTABILITÀ

La coppia stabilità/instabilità ha contorni tutt'altro che precisi. Stanley Hoffmann (1961, 208) definisce stabili i sistemi in cui "le poste del conflitto sono limitate (...) e i principali attori concordano sulle regole da osservare nella competizione" e instabili quelli nei quali "l'incompatibilità degli scopi esclude un simile accordo". Deutsch e Singer (1964, 390-392) definiscono la stabilità come "la probabilità che il sistema mantenga tutte le sue caratteristiche essenziali; che nessuna nazione finisca col dominare le altre; che la maggior parte degli attori continui a sopravvivere; che non scoppino guerre di



grande scala". Robert Gilpin (1981, 91) suggerisce "un altro significato della coppia stabilità/instabilità, e precisamente la probabilità che cause relativamente insignificanti conducano a effetti sproporzionati".

Nel complesso, come ha osservato Jack Levy (1985, 44), nella letteratura delle relazioni internazionali il concetto di stabilità ha oscillato per di più tra due significati; il mantenimento dello status quo e la (relativa) assenza di guerre. Entrambe le accezioni sono insoddisfacenti. Intanto perché escludono dal concetto di instabilità tutto ciò che non è o non è ancora guerra. In secondo luogo perché suggeriscono una visione ingenua (e conservatrice) dei processi politici, che confonde la stabilità con l'immutabilità dello status quo. Infine, perché non ci vuol molto a capire quanto in questa equiparazione di instabilità e mutamento siano recepiti i "divieti" che vigevano in ambito bipolare, ma che non hanno più ragione di essere in un sistema internazionale diverso.

Per instabilità si deve intendere qualcosa di più del mutamento e qualcosa di meno della guerra.

Innanzitutto non ogni mutamento è indice di instabilità, anzi qualche volta può essere più utile alla stabilità ammettere il mutamento che negarlo. Malgrado le ambiguità del "nuovo ordine internazionale", promuovere la sicurezza non equivale affatto a difendere ad ogni costo la distribuzione esistente dei diritti, delle risorse e del territorio nelle aree di rispetto, ma solo a prevenire (o contrastare) quelle situazioni che potrebbero minacciare i propri interessi primari o secondari. Dipenderà poi volta per volta dal contesto se per conseguire questo obiettivo sia preferibile difendere lo status quo o accettare (e/o favorire) qualche mutamento per prevenirne altri più minacciosi. Tanto per fare un esempio, sarebbe da chiedersi se avere difeso a oltranza il principio dell'intangibilità della federazione jugoslava abbia davvero promosso la "sicurezza nazionale" dell'Italia o non abbia finito per aggravare ed estendere l'instabilità.

In secondo luogo, l'instabilità non sfocia necessariamente nella guerra e, reciprocamente, non è necessario che si arrivi alla guerra per potere parlare di instabilità. Anche se la chiave dell'instabilità è il concetto di mutamento, il mutamento comprende uno spettro di interazioni conflittuali molto più ampio di quello costituito dalla guerra (Brecher, 35s.). La guerra su vasta scala giace all'estremo del continuum stabilità/instabilità, ma prima di arrivarci ci si imbatte in altre forme di conflitto - violento o no - le quali anche senza sfociare nella guerra riescono a scuotere la stabilità internazionale.

In terzo luogo, infine, una condizione di instabilità è una condizione nella quale è più facile (e più frequente) restare coinvolti in quelle situazioni intermedie tra la pace e la guerra (Lebow) che sono le "crisi internazionali". Non importa che alcune crisi sono accompagnate dalla violenza mentre altre non lo sono. Quello che conta è che in ogni caso esse causano una cesura nel flusso

normale di interazione tra gli attori, e sottopongono gli organi decisionali a uno "stress" superiore a quello dei periodi normali.

L'instabilità dell'area del Mediterraneo è una continua fonte di rischi per l'Italia sia per ragioni oggettive - la prossimità geografica, la dipendenza da diverse materie prime ecc. - sia per ragioni soggettive - l'alto livello di investimenti nei paesi rivieraschi, la presenza sul posto di lavoratori italiani ecc.

Almeno due cose vanno tenute a mente. Innanzitutto la fine del bipolarismo non ha diminuito l'instabilità, anzi per certi versi l'ha persino aggravata. Contrariamente alle aspettative suscitate dal ritiro dell'Unione Sovietica e dalla guerra del Golfo, la fine della guerra fredda ha complicato il quadro politico-strategico dell'area del Mediterraneo senza eliminare le sue tradizionali linee di tensione (il conflitto arabo-israeliano, quello tra arabi e persiani sul Golfo Persico ecc.).

In secondo luogo l'instabilità e i rischi che da essa derivano non vengono solo dalla sfera politico-militare ma anche da altre sfere più o meno collegate con quella politica. La trasformazione del sistema internazionale alimenta un duplice processo di estensione e diversificazione. Da una parte l'instabilità investe sub-regioni (come quella balcanica) e paesi (come l'Egitto) che negli ultimi decenni erano stati (relativamente) stabili. Dall'altra parte la maggior parte dei rischi che gravano sui paesi europei non è più di natura militare ma nasce sul terreno sociale, economico e persino simbolico (o culturale).

## *2.1 La dimensione politico-strategica*

La dimensione prioritaria dell'instabilità nell'area del Mediterraneo rimane però quella politico-strategica. Malgrado i fragili progressi dei negoziati di pace tra arabi e israeliani, l'evoluzione degli ultimi anni non ha riassorbito le tradizionali ragioni di conflitto - a partire dalla questione palestinese - mentre ha introdotto diversi fattori dinamici che agiscono come altrettante fonti di instabilità.

Il primo elemento è il cambiamento dell'interesse strategico degli attori e dell'intera regione, che minaccia di tradursi nella più classica delle ragioni del mutamento (Gilpin): la redistribuzione delle potenzialità tra gli attori, che incoraggia quelli che se ne avvantaggiano a spostare gli equilibri a loro favore. Da un lato, la fine del confronto bipolare ha sconvolto i tradizionali rapporti di clientela tra le superpotenze e le potenze regionali. Dall'altro lato, ha definitivamente scardinato la complessa relazione tra i conflitti locali e quello globale, togliendo di mezzo le due semplificazioni più comuni e più ingenuie della situazione mediorientale: quella, caratteristica delle fasi acute del confronto bipolare, che collocava le cause del conflitto fuori della regione, nella "stra-

tegia indiretta" delle superpotenze; e quella, non meno fuorviante, centrata sul conflitto arabo-israeliano, che riportava all'interno del Medio Oriente le radici dell'instabilità ma senza rinunciare a ricondurle tutte ad una sola.

Il secondo elemento, che si innesta sul precedente, è l'irruzione di nuovi attori nazionali e sub-nazionali come i curdi in Turchia e in Iraq e gli sciiti nello stesso Iraq, e il rientro in gioco dopo più di settant'anni di uno degli attori che hanno maggiormente contribuito alla conformazione attuale del Medio Oriente: la Turchia.

Il terzo elemento è l'aggravamento, prodotto in buona parte dalla guerra del Golfo, di una delle contraddizioni che hanno sempre reso non-stabilizzabile la regione mediorientale: quella tra la netta prevalenza numerica degli attori (stati e popoli) arabi e l'altrettanto netta prevalenza politica, militare ed economica dei tre attori non arabi, Turchia Iran e Israele. La sconfitta del progetto egemonico iracheno, oltre a sanzionare il principio dell'insuperabilità delle loro divisioni interne, ha fortemente indebolito gli arabi sia sul versante mediterraneo nei confronti di Israele sia sul versante persico nei confronti dell'Iran, mentre ha riproposto (con tutto quello che comporta anche sul terreno storico-simbolico) il problema dei rapporti con l'altro tradizionale dominatore esterno, quello turco, dal cui territorio partivano le incursioni aeree occidentali contro le città arabe della Mesopotamia.

Ma la sconfitta del tentativo egemonico iracheno ha prodotto anche un'altra importante conseguenza. Così come la sconfitta egiziana del 1967, il nuovo fallimento del nazionalismo arabo non si è tradotto nell'accantonamento dei progetti unitari e nel rafforzamento quindi (della legittimità) degli stati esistenti, bensì ha alimentato il progetto unitario alternativo e più radicale: quello islamico. Contrariamente alle attese di chi si aspettava che l'umiliazione militare patita da Saddam Hussein avrebbe rafforzato i paesi arabi moderati, la guerra del Golfo ha indebolito tutti i regimi e le ideologie laiche (come il nazionalismo), ha dato nuovo impulso alla mobilitazione islamica e ha screditato i regimi laici e moderati (come quello egiziano) che dopo avere contribuito alla vittoria "occidentale" contro l'Iraq non sono ancora stati in grado di ottenere alcuna contropartita nei negoziati di pace con Israele.

A questo si ricollega un'ultima e più importante ragione di crisi. Lo sforzo intrapreso dagli attori della regione di trovare un argine all'instabilità nella garanzia unilaterale degli Stati Uniti ha avuto come unico risultato quello di mettere allo scoperto le difficoltà cui va incontro qualunque disegno unipolare. L'allargamento dell'impegno a tradizionali "nemici" come la Siria e i palestinesi ha portato al punto di rottura la costante della politica regionale americana di cercare un punto di incontro tra gli alleati arabi e Israele. Il problema paradossale, e ciò che ha impedito fino ad ora di stemperare le possibili fonti dell'instabilità, è che gli Stati Uniti si sono trovati ad avere troppi alleati, che

ciascuno di essi vuole da loro qualcosa di diverso e che quasi sempre non è possibile soddisfarne uno senza metterne in apprensione un altro.

Questo deterioramento dell'equilibrio politico-strategico si accompagna a una profonda crisi delle regole del gioco. Tra gli effetti meno considerati del tramonto del bipolarismo uno dei più destabilizzanti è la scomparsa del complesso di principi, norme, regole e procedure decisionali sul quale erano solite convergere le aspettative degli attori (Krasner), e che non comprendeva soltanto i vincoli derivanti dagli impegni di alleanza o dalla subordinazione alla volontà delle superpotenze, ma anche il divieto (che valeva indifferentemente per tutti) di compiere tutte quelle azioni che avrebbero potuto pregiudicare la pace tra i blocchi.

Ancora meno considerata è la ricaduta di questo processo sugli altri "regimi", diversi da quello della "deterrenza", fioriti all'ombra del sistema bipolare. Non potendo ammettere che l'esistenza dei regimi dipenda dalla struttura del sistema più di quanto non la corregga, l'intonazione pacifica (e liberale) della letteratura sui regimi perde di vista il fatto che non pochi dei "regimi internazionali" adottati nelle aree ex coloniali hanno potuto stati in piedi negli anni scorsi soltanto perché inglobati nel "regime bipolare", e sono destinati a entrare in crisi oggi che il regime bipolare non esiste più.

Questo processo "a cascata", che interessa già in parte l'area del Mediterraneo, mette allo scoperto il rapporto di dipendenza che lega certi regimi ad altri. Se il "regime" della deterrenza aveva incorporato (e quindi reso intoccabili) tutti i regimi la cui crisi avrebbe potuto pregiudicare la "pace armata" tra le superpotenze, la fine della guerra fredda getta anche questi nello stesso vortice nel quale sono finiti gli altri prodotti del bipolarismo (alleanze, stati, confini).

Il sostrato politico e normativo dell'instabilità è quella che può essere considerata come una vera e propria "crisi costituzionale", che coincide con l'apertura di una terza fase (dagli esiti ancora imprevedibili) nei rapporti tra Nord e Sud dopo quella coloniale e quella dei rapporti di clientela bipolari. La posta in gioco è nientedimeno che il mantenimento o la perdita del monopolio del diritto (e della forza "legittimata" dal diritto) da parte delle potenze occidentali, che coinvolge il futuro di tutti i regimi di ascendenza coloniale.

Il primo regime ad entrare in discussione è il divieto (più o meno esplicito) delle egemonie regionali. La fine della guerra fredda ha già liberato le differenze tra forti e deboli in tutte le regioni, riaprendo la competizione al loro interno e mettendo in una luce completamente nuova le rivendicazioni degli stati "revisionisti" (come Iraq e Iran) (Doufani). Basti considerare che, sotto la superficie degli attuali negoziati di pace, tutti gli stati della regione sono impegnati in una imponente corsa agli armamenti oltre che in una radicale opera di ripensamento delle loro politiche di sicurezza, che ha già portato a ridiscute-

re l'architettura del Consiglio per la Cooperazione e la Sicurezza del Golfo Persico e in modo particolare i suoi rapporti con gli Stati Uniti da una parte e gli altri stati arabi (Egitto e Siria in testa) dall'altra.

Strettamente legata a questa è la nuova crisi del regime dell'intangibilità dei confini, che negli ultimi mesi si è espressa in una lunga serie di contenziosi territoriali tra Iran e Emirati Arabi Uniti, Iran e Bahrein, Arabia Saudita e Qatar, Arabia Saudita e Yemen, Egitto e Sudan oltre alle convulsioni tuttora in corso nella regione mesopotamica. La compresenza di fattori unitari (storici, religiosi, linguistici) e di divisione (etnica e religiosa) rende molto fragili i confini tra uno stato e l'altro, mentre il fatto che l'intera area abbia sempre oscillato tra forme estreme di frammentazione e sintesi più ampie di quelle degli stati attuali, senza mai pregiudicare il senso della sua unità o almeno dell'unità di alcune sub-regioni relativamente definite (come quella persica attorno a Baghdad, o le due mediterranee attorno a Damasco e all'Egitto), li rende se possibile ancora meno riconoscibili (e, quindi, stabilizzabili). La contestazione dei confini quasi sempre irrealistici ereditati dalla dominazione straniera (ottomana prima e coloniale poi) minaccia di saldarsi anzi alla crisi di legittimazione degli stati esistenti, e ancora più pericolosamente al problema della distribuzione ineguale delle ricchezze tra stati ricchi di popolazione e poveri di risorse e stati poveri di popolazione ma ricchissimi di risorse (come gli staterelli arabi del Golfo Persico).

Infine, la ripresa della competizione e la cronica insicurezza sui confini mettono a dura prova il regime di non-proliferazione delle armi non convenzionali. E' vero che per molti versi la proliferazione è già avvenuta (Navias), grazie soprattutto ai progressi nucleari di Israele e alla spirale di insicurezza che hanno creato nel mondo arabo. Ma la brusca fine dell'"arms control" di impronta bipolare (Dunn; Daalder), la dispersione del "know-how" nucleare dell'ex Unione Sovietica, e non ultima la pessima prova offerta dagli arsenali convenzionali dell'Iraq nel corso della guerra del Golfo, costituiscono altrettanti incentivi allo sviluppo di potenziali non convenzionali e minacciano di aggravare ancora la situazione.

## *2.2 La dimensione simbolica*

Questa "crisi costituzionale" procede fianco a fianco con una profonda crisi della legittimità, che investe sia i principi essenziali del diritto e della convivenza internazionale sia i soggetti (stati e organizzazioni internazionali) che li rappresentano.

Il nucleo di questo conflitto di legittimità è costituito dalla contestazione anti-occidentale, che ha trovato nuovo alimento nella percezione arabo-islamica



della guerra in Bosnia e nel rapporto che questa istituisce tra l'espulsione (politica, se non demografica) delle minoranze islamiche dall'Europa e la guerra e l'embargo occidentali contro l'Iraq. In questo fenomeno si mischiano diversi elementi. Innanzitutto il rigetto dell'impatto occidentale sul resto del mondo e del suo diritto di stabilire le regole e vigilare sulla loro osservanza. In secondo luogo la formazione di una immagine dell'Occidente come "totalmente altro", solo marginalmente mitigata dai canali di comunicazione che la Chiesa cattolica tiene aperti con l'universo islamico. Infine, sul versante interno, la delegittimazione delle élite integrate nel mercato mondiale, culturalmente e linguisticamente occidentalizzate e per questo rigidamente separate dalla massa degli esclusi.

La traduzione politica di questa polemica anti-occidentale è una nuova ondata di "radicalismo islamico", la quale ha già investito Sudan, Algeria, Egitto, Tunisia, Libano e Israele e tende a propagarsi fino ai due estremi della sponda Sud del Mediterraneo, Marocco e Turchia. L'espansione della mobilitazione islamica procede per centri concentrici in direzione dei paesi rivieraschi. Essa non prelude naturalmente a una penetrazione islamica in Occidente, ma a una crescente resistenza alla penetrazione occidentale nell'area islamica. L'instabilità che alimenta è di tre tipi.

La prima, di carattere interno, è quella che scuote la stabilità di singoli stati (come l'Algeria) o almeno di parti di uno stato (come l'Egitto meridionale). La crisi delle ideologie laiche di matrice nazionalistica o socialista è tanto più grave quanto più riesce difficile agli stati della regione utilizzare il tradizionale surrogato della legittimità, l'efficienza.

La seconda, di natura internazionale, minaccia di sfociare in contenziosi territoriali tra uno stato e l'altro, come nella complessa interazione tra la mobilitazione islamica in Egitto e la reviviscenza delle tensioni sul confine e sul controllo delle acque del Nilo con il Sudan islamico, o nella relazione tra l'insurrezione sciita nel sud-ovest iracheno e le nuove tensioni tra l'Iran e i paesi arabi del Golfo, o infine nella condizione paradossale dell'enclave curda tra Iraq e Turchia.

La terza infine investe proprio la separazione (costituente) tra sfera interna e sfera internazionale, e nasce dal fatto che il radicalismo islamico non riconosce la natura internazionale dei soggetti (gli stati) e dei rapporti che cadono all'interno di quello che considera lo spazio comune (cioè unitario) islamico. Se le prime due forme scuotevano rispettivamente i regimi politici interni e i confini tra uno stato e l'altro, questa terza forma investe l'ammissibilità stessa di relazioni "internazionali" all'interno della Casa dell'Islam colpendo alla radice qualunque ipotesi di ordine (e di diritto) internazionale.

### 2.3 La dimensione economico-sociale

Ma la protesta islamica si salda con un'altra importante dimensione dell'instabilità, quella economico-sociale. Il deficit cronico della produzione agricola, l'insufficienza delle risorse idriche, le difficoltà del processo di industrializzazione e un tasso di disoccupazione sistematicamente fermo alle due cifre alimentano tensioni che dal terreno economico tendono sempre più spesso a trasferirsi sul terreno politico.

Tre fattori contribuiscono ad aggravare la situazione.

Il primo è costituito dalle strutture sociali dei paesi della regione, che tendono a espellere larghe fasce della popolazione e ad alzare un vero e proprio "confine interno" tra le élite integrate nel mercato mondiale, culturalmente e linguisticamente occidentalizzate, e la massa degli esclusi "chiusi" nelle loro solidarietà tradizionali (sempre più spesso di carattere religioso).

La seconda aggravante è l'alto tasso di sviluppo demografico, che annulla sul nascere i benefici della crescita economica e sottopone a pressioni insostenibili il sistema scolastico e il mercato del lavoro. Anche i paesi, come la Turchia, che hanno adottato da diversi anni politiche della popolazione non sono ancora riusciti a portare il tasso di incremento demografico sotto il 3-3,5% annuo.

Il terzo elemento, infine, è quello che potremmo definire come il "paradosso del decollo". Anche nell'ipotesi più favorevole di una ripresa, l'esperienza storica e quella degli ultimi mesi mostrano che il momento di maggiore instabilità economica e sociale è proprio quello in cui si comincia a fare di tutto per assicurare il decollo dell'economia. Urbanizzazione selvaggia, disoccupazione ed emigrazione avvengono in forma massiccia in una fase intermedia dello sviluppo, non quando si è già raggiunta una sufficiente distribuzione del lavoro e si sono acquisiti adeguati mezzi di sussistenza, ma neppure prima che il decollo abbia spezzato la resistenza di quelli che sono stati definiti gli "equilibri economici e sociali della miseria" (George 1978, 71).

### 3. DALL'INSTABILITÀ ALLE MINACCE. LE CRISI POSSIBILI

Le crisi internazionali sono il punto di raccordo tra l'"instabilità" dell'ambiente politico-internazionale e la "sicurezza" del singolo attore ovvero, dal punto di vista degli organi decisionali, periodi di tempo nel corso dei quali l'instabilità si traduce in precise minacce alla sicurezza.

Nella letteratura delle Relazioni Internazionali il concetto di "crisi" non si è ancora emancipato dalla sua origine politico-militare. In linea di massima esso abbraccia tre elementi; un "innesco" ("trigger") costituito da qualche mu-

tamento nel contesto interno o internazionale; la percezione da parte degli organi decisionali di una minaccia ai valori fondamentali, di una elevata possibilità di coinvolgimento in ostilità militari e della consapevolezza di avere a disposizione un periodo di tempo limitato per reagire; infine, un cambiamento nel comportamento (e nella percezione della realtà) dei decision-makers come conseguenza dello "stress" a cui vengono sottoposti.

Per adattare questa definizione di "crisi" al nuovo contesto internazionale sono necessari almeno due corollari. Il primo è facilmente intuibile: i mutamenti capaci di "innescare" una crisi non sono solo quelli che investono la dimensione politico-militare della sicurezza. Tra le definizioni che conosciamo, quella che risponde meglio ai nostri scopi è la definizione di Richard Ullman (1983, 123): "Una minaccia alla sicurezza nazionale è una azione o una sequenza di eventi che (1) drasticamente e in uno spazio di tempo relativamente breve minaccia di degradare la qualità della vita dei cittadini dello stato o (2) di restringere in misura significativa lo spettro delle alternative disponibili al governo dello stato o a entità private non-governative (persone, gruppi, società) all'interno dello stato". Questo significa che una crisi può essere innescata anche da mutamenti di natura economica, o da catastrofi ambientali, oppure da fenomeni migratori acuti come quello di due anni fa dall'Albania. Anche se viene meno l'elevata probabilità di guerra, anche in questi casi gli organi decisionali percepiscono una minaccia e la necessità di rispondere in un periodo di tempo limitato.

Il secondo corollario si riferisce a quello che potremmo definire l'aspetto "soggettivo" delle crisi. Mentre, in ambito bipolare, non c'era modo di sottrarsi alla minaccia dell'Unione Sovietica perché il riallineamento e la neutralità non rientravano tra le opzioni disponibili (Snyder 1986: 376s.), l'instabilità del sistema internazionale post-bipolare investe la sicurezza degli attori solo in tanto in quanto sono coinvolti nelle aree instabili.

Nelle pagine che restano ci limiteremo a proporre una rudimentale classificazione. Come prima cosa metteremo in luce i tre principali tipi di crisi che rischiano di investire l'Italia da Sud: le crisi politico-strategiche, le crisi economiche e di approvvigionamento delle risorse strategiche e le crisi migratorie. All'interno di ciascuno di essi, poi, individueremo i lineamenti delle possibili minacce, cercando di offrire gli elementi per una prima tipologia.

### 3.1 *Le crisi politico-strategiche*

Anche se la diversificazione e l'estensione della sicurezza comportano una analoga estensione del concetto di "crisi", le crisi internazionali più preoccupanti rimangono quelle che nascono sul terreno politico-strategico e compor-

tano la percezione di considerevoli possibilità di essere coinvolti in ostilità militari (Snyder e Diesing 1977: 6-7).

Diverse classificazioni sono possibili. Quella che adotteremo utilizza come criterio distintivo il carattere più o meno diretto della minaccia, lungo una scala ascendente dal gradino più basso al gradino più alto che coinvolge anche la scelta tra difesa a braccio corto e difesa a braccio lungo (Silvestri 1992: 55).

Il primo gruppo comprende le crisi che possono coinvolgere il nostro paese al di fuori del "campo di forza" della NATO ("out of area"). I mutamenti che le innescano non investono il territorio nazionale ma aree strategicamente o economicamente rilevanti come la regione del Golfo Persico, lo stretto di Hormuz ecc.. Non manca in questi casi il pericolo di rimanere coinvolti in ostilità militari, anche quando le crisi verificano (come è accaduto nell'epilogo della crisi del Golfo) "lontano da casa".

Il secondo gruppo è costituito dall'estensione di una crisi locale al territorio italiano o al territorio di un altro paese NATO. Questi conflitti secondari provocati dalle azioni di uno degli attori di un conflitto primario sono quelle che Richard Lebow (41s.) definisce "spinoff crises". Esse si aprono quando le azioni, miranti a promuovere gli interessi di qualcuno in un conflitto (primario), provocano il conflitto con paesi terzi. Le "spinoff crises" possono essere causate dalla semplice prossimità geografica, oppure dalla durata e dall'intensità del conflitto primario, o dalle pressioni (interventiste) dell'opinione pubblica, o infine dallo sforzo deliberato di uno dei belligeranti di provocare un conflitto tra il suo avversario e un neutrale. La decisione di innescare la crisi può essere presa pertanto anche da un alleato che intende coinvolgerci in un conflitto in cui è già coinvolto (su sua iniziativa o su iniziativa del nemico).

Nel terzo gruppo infine rientrano le minacce dirette sin dall'inizio al nostro paese, che possono andare dall'attacco terroristico sul territorio nazionale alle minacce a beni o cittadini italiani all'estero (sequestri di persona ecc.). Una variante più pericolosa è costituita dagli effetti della probabile proliferazione di armi non convenzionali e di vettori adeguati in aree limitrofe (come la sponda Sud del Mediterraneo), che esporrebbe il territorio nazionale alla minaccia di atti ostili e al pericolo di ritorsioni massicce nel caso di nuove crisi internazionali.

Basti pensare a quanto cambierebbe il contesto politico-strategico del nostro paese se sistemi d'arma di distruzione di massa finissero nelle mani di qualche paese (potenzialmente) ostile all'Italia o di qualcuno dei suoi alleati come la Libia, o anche di paesi meno ostili ma minati da una forte instabilità interna come quasi tutti quelli collocati sulla sponda meridionale del Mediterraneo.

### 3.2 *Le crisi economiche e l'approvvigionamento delle "risorse strategiche"*

Una crisi internazionale di natura economica è una rottura ("breakpoint") che solleva "il timore di andare incontro a conseguenze materiali sfavorevoli qualora non si riesca ad adottare contromisure drastiche ed efficaci" (Brecher, 13).

L'elemento sul quale l'esperienza storica e la riflessione politologica consigliano di appuntare l'attenzione è quello delle risorse che hanno interesse per la sicurezza nazionale e che per questo si possono dire "strategiche" (Maull 1989: 500).

Le risorse strategiche sono quelle "richieste per usi militari o civili essenziali, in una quantità che eccede la fornitura interna o estera (prevedibilmente) sicura, e per le quali non sono disponibili in un periodo di tempo ragionevole sostituti accettabili" (OTA 1985: 11). La prima cosa che si deve tenere a mente è che la questione di quali risorse vadano considerate strategiche richiede un continuo aggiornamento, perché alcune (come certi nuovi minerali) possono acquistare un significato strategico mentre altre lo possono perdere.

La causa profonda delle (possibili) crisi è la vulnerabilità delle economie nazionali alle fluttuazioni che si verificano nei mercati (transnazionali) delle risorse. Il concetto chiave di ogni discussione sul rapporto tra risorse e sicurezza è quello di "vulnerabilità", che deve essere accuratamente distinta dalla dipendenza (Maull 1989: 502). Perché un paese sia vulnerabile è sufficiente che non sia in condizioni di rimediare a una eventuale interruzione nell'approvvigionamento delle risorse (di volta in volta) strategiche senza sopportare alti costi economici, sociali e (a volte) politici.

I mutamenti capaci di innescare una crisi si dividono in due grandi categorie.

Nella prima rientrano le manipolazioni deliberate dell'offerta e dei prezzi delle risorse strategiche (boicottaggi, embarghi ecc.), vale a dire l'uso politico del controllo delle materie prime come quello tentato dai paesi produttori di petrolio nella prima metà degli anni Settanta.

La seconda comprende quelle perturbazioni nella produzione, nel trasporto o nella distribuzione delle risorse che non derivano da un atto deliberato di qualcuno ma discendono come conseguenze non volute da eventi come disastri naturali, disordini interni, guerre civili o internazionali. Le crisi di questo tipo sono persino più pericolose e meno gestibili delle precedenti, perché non è possibile in questi casi individuare una controparte con la quale ingaggiare il solito "gioco tra attori razionali" (Snyder e Diesing).



### 3.3 *Le crisi migratorie*

Dopo quelle politico-militari e quelle economiche, un terzo tipo di crisi può coinvolgere quella che è stata recentemente definita la "componente demografica della strategia" (Sarkesian, 1989).

E' vero che nella maggior parte dei casi i processi migratori sono fenomeni di lungo periodo, che possono continuare per anni a ritmo più o meno sostenuto a seconda che la percezione delle costrizioni o delle frustrazioni (politiche e/o economiche) sia, per gli interessati, più o meno immediata e fino a che non cambiano le loro aspettative negative sul futuro.

In determinate circostanze, tuttavia, questi squilibri di natura cronica sfociano in fenomeni di tipo acuto, i quali sono nettamente diversi dai primi sia per intensità, durata e motivazioni dei migranti, sia per le condizioni di accoglienza (o di rifiuto) che richiedono.

Le migrazioni di carattere acuto, o congiunturale, sono spostamenti di popolazione di breve durata ma numericamente rilevanti, come quelli che hanno avuto luogo negli ultimi mesi dall'Albania e, con diverse modalità, dalla Croazia e dalla Bosnia Erzegovina. La loro portata di "crisi" si chiarisce per il fatto che gli organi decisionali percepiscono una minaccia alla sopravvivenza degli standard di vita e del livello di benessere di una parte almeno della popolazione, e la necessità di decidere entro un periodo di tempo limitato "se" e "come" accogliere i profughi o, in caso contrario, "se" e "come" respingerli.

La tipologia delle crisi migratorie è molto complessa e influisce sia sulle caratteristiche (intensità, durata ecc.) dello spostamento sia, naturalmente, sulle modalità del "crisis management".

Innanzitutto, come tutti i fenomeni migratori, anche quelli acuti possono essere innescati da mutamenti di carattere politico - modificazione delle frontiere di uno stato, guerra (internazionale o civile), rivoluzione, persecuzione razziale o ideologica o religiosa - o da mutamenti di carattere economico - carestia, crisi alimentare, collasso del sistema economico - o da diverse combinazioni tra loro.

In secondo luogo, una differenza sostanziale corre tra i casi in cui le popolazioni sono trasferite per decisione nazionale (espulsione) e quelli nei quali i profughi lasciano di propria iniziativa paesi da cui non si aspettano più garanzie sufficienti sulla loro vita, la loro libertà e le loro condizioni di sopravvivenza.

Infine, i fenomeni migratori possono avere luogo sia in condizioni di disordine - quando, per esempio, c'è conflitto su chi debba detenere il monopolio della forza legittima in uno stato o in una parte di stato - sia, contrariamente a quanto lasciano intendere i fautori dell'"ordine" (vecchio o nuovo, interno o internazionale) in condizioni di pace - quando la pace è ottenuta con la costante esclusione di qualcuno dalle condizioni ("pacifiche") che valgono per gli altri.

#### 4. CONCLUSIONI

Riepilogando, la fine del sistema internazionale bipolare cambia profondamente il genere di insicurezza a cui è esposto il nostro paese. Nel corso della guerra fredda i maggiori pericoli venivano da una minaccia ben definita, la cui riconoscibilità consentiva di sapere in anticipo da dove veniva il pericolo, che cosa richiedeva per essere affrontato e su quali amici e su quali nemici si poteva contare in caso di conflitto. Nel sistema internazionale post-bipolare invece l'Italia è esposta a pericoli di varia natura, di cui non si può ancora dire se, come e quando investiranno il paese, e in questo caso da dove verranno e quali schieramenti (amico/nemico) suggeriranno.

Il termine-concetto attorno al quale ruotano tutti i tentativi di cogliere questa transizione è quello di "instabilità". Nell'area mediterranea e medio-orientale essa si compone di diverse dimensioni che interagiscono in vario modo tra loro. Una dimensione politico-strategica, prima di tutto, nella quale i fattori destabilizzanti sono più o meno collegati all'esaurimento dell'"ordine bipolare" e al fallimento sul nascere dei tentativi di sostituirgli un "nuovo ordine internazionale" di impronta unipolare. Una dimensione simbolica, nella quale l'instabilità si esprime nientedimeno che in un conflitto sulle regole della convivenza internazionale (diritto, confini ecc.) e sul "titolo di legittimità" dei soggetti che finora le hanno fatte rispettare. Una dimensione economico-sociale, infine, caratterizzata da uno squilibrio cronico tra i tassi di crescita e i tassi di sviluppo demografico con le conseguenze che questo comporta sulla disoccupazione, l'urbanizzazione e l'emigrazione.

Anche se non è ancora detto se, come e quando lo faranno, i rischi che derivano da questa multiforme instabilità possono sempre tradursi in precise minacce e coinvolgere l'Italia in crisi internazionali di varia natura. Non soltanto, quindi, crisi politico-militari, come quelle che possono scoppiare in aree strategicamente o economicamente rilevanti per la "sicurezza nazionale" dell'Italia o investire persino il territorio nazionale, ma anche crisi diverse come quelle migratorie, che a differenza delle altre non comportano una elevata probabilità di guerra ma non sottraggono gli organi decisionali dall'obbligo di rispondere in un periodo di tempo limitato per non incorrere in insostenibili costi economici, sociali o politici.

## BIBLIOGRAFIA

- Baldwin, D.O. (1979), *Power Analysis and World Politics: New Trends Versus Old Tendencies*, in "World Politics", 31, n.1, pp. 161-194
- Bonvicini G., Silvestri S. (1992), *The New "Arc of Crisis" and the European Community*, in "The international Spectator", vol. XXVII, n.2, pp.31-43
- Berkowitz M., Bock P.G. (1968), *National Security*, in *The International Encyclopedia of Social Sciences*, vol.11, New York, The Free Press
- Booth, K. (1991), *Security and Emancipation*, in "Review of International Studies", vol.17, n.4, pp.13-26
- Brecher M., Wilkenfeld J., Moser S. (1988), *Crises in the twentieth century*, Oxford, Pergamon Press, 2 vol.
- Brecher M., Wilkenfeld J. (1989), *Crisis, Conflict and Instability*, Oxford, Pergamon Press
- Brennan, D. (1961), (a cura di) *Arms Control, Disarmament and National Security*, New York, George Braziller
- Buchan, (1966), *War in Modern Society*, London, Collins
- Buzan, A. (1983), *Peoples, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Brighton, England, Wheatsheaf Books
- Cremasco, M. (1990), *The Mediterranean Area in Perspective*, in "The International Spectator", v. XXV, No. 2 April-June, pp.119-127
- Cremasco, M. (1992), *Il ruolo dell'aeronautica*, in C.M.Santoro (a cura di), *L'elmo di Scipio. Studi sul modello di difesa italiano*, Bologna, Il Mulino
- Daalder, I. (1992), *The Future of Arms Control*, in "Survival", v.XXXIV, Spring, pp.51-73
- Deutsch K.W., Singer D. (1964), *Multipolar Power System and International Stability*, in "World Politics", XVI, pp. 390-406
- Doufani, M. (1992), *Regional revisionist client states under unipolarity*, in "Third World Quarterly", v.13, n.2, pp. 255-266
- Dunn, L.A. (1989), *Chemical weapons arms control*, in "Survival", v.XXXI, May/June, pp. 209-224
- Eberle, J. (1991), *Die Sicherheitinteressen Westeuropas*, in "Europa-Archiv", n.4
- George, P. (1978), *Le migrazioni internazionali*, Roma, Editori Riuniti

- Gilpin, R. (1981), *War and Change in World Politics*, New York, Cambridge UP
- Guazzone, L. (1990), *The Mediterranean Basin*, in "The International Spectator", v. XXV, No. 4 October-December, pp. 301-309
- Haas, M. (1970), *International Subsystems: Stability and Polarity*, in "American Political Science Review", n.64, pp. 98-123
- Haftendorn, H.(1991), *The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security*, in "International Studies Quarterly", 35, pp.3-17
- Hermann, C.F. (1977), *Are the Dimensions and Implications of National Security Changing?*, in "Mershon Center Quarterly Report, 3, n.1, pp.5-7
- Hoffman, S. (1961), *International Systems and International Law*, in "World Politics", XIV, pp.205-237
- Holsti, O.R. e George, A.L. (1975), *The Effects of Stress on the Performance of Foreign Policy-makers*, in "Political Science Annual", VI, Indianapolis, Bobbs Merrill
- Janis, I.L., Mann L. (1977), *Decision-making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment*, New York, Free Press
- Karaosmanoglu, A.L. (1991), *Die Tuerkei, die europaeische Sicherheit und der Wandel der internationalen Beziehungen*, in "Europa-Archiv", n.5, pp. 143-152
- Kindleberger, C.P. (1970), *Power and Money*, New York, Basic Books
- Krasner, S.(1982), (a cura di) *International Regimes* (Special issue), in "International Organization", vol.36, n.2
- Lazarus, R.S. (1966), *Psychological Stress and the Coping Process*, New York, McGraw-Hill
- Lebow, R.N. (1981), *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*, Baltimore, The Johns Hopkins UP
- Levy, J.S. (1985a), *Theories of General War*, in "World Politics", 37, n.3, pp. 344-374
- Levy, J.S. (1985b), *The Polarity of the System and International Stability: An Empirical Analysis*, in A.N.Sabrosky (a cura di), *Polarity and War*, Boulder, CO, Westview Press, pp. 41-66
- Loewenthal, R. (1971), *Freiheit der Eigenentwicklung*, in *Aussenpolitische Perspektiven des westdeutschen Staates. Band 1: Das Ende des Provisoriums*, Muenchen, Wien, Oldenbourg, pp. 11-15
- Martin, L. (1992), *Nationale Sicherheit in einer neuen Weltordnung*, in "Europa-Archiv", n.3, pp.59-70

- Maull, H.W. (1989), *Energy and resources: the strategic dimension*, in "Survival", v.XXXI, n.6, pp. 500-518
- Midlarsky, M. (1986), *A Hierarchical Equilibrium Theory of Systemic War*, in "International Studies Quarterly", 30, 1, pp. 77-105
- Navias, M.S. (1989), *Ballistic missile proliferation in the Middle East*, in "Survival", v.XXXI, May/Gune, pp. 225-240
- Neuchterlein, D.E. (1973), *United States National Interests in a Changing World*, Lexington, Kentucky UP
- Nye, J.S. (1988), *Problems of Security Studies*. Paper presentato al XIV Congresso della International Political Science Association, Washington DC, August
- OTA (Office of Technology Assessment) (1985), *Strategic Materials: Technologies to reduce US Import Vulnerability*, Washington DC
- Santoro, C.M. (1986), *Introduzione*, in L.Bonanate, C.M.Santoro (a cura di), *Teoria e analisi nelle Relazioni Internazionali*, Bologna, Il Mulino
- Santoro, C.M. (1988), *Il sistema di guerra. Studi sul bipolarismo*, Milano, Franco Angeli
- Santoro, C.M. (a cura di) (1992), *L'elmo di Scipio. Studi sul modello di difesa italiano*, Bologna, Il Mulino
- Sarkesian, S.C. (1989), *The demographic component of strategy*, in "Survival", v.XXXI, n.6, pp.549-564
- Silvestri, S. (1992), *Le missioni operative*, in C.M.Santoro (a cura di), *L'elmo di Scipio*, cit.
- Snyder, G.H. (1984), *The Security dilemma in Alliance Politics*, in "World Politics", 36, n.4, trad. ita *Il dilemma della sicurezza nella politica delle alleanze*, in L.Bonanate, C.M.Santoro (a cura di), *Teoria e analisi nelle relazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp.352-389
- Ullman, R.H. (1983), *Redefining Security*, in "International Security", 8 (1), pp. 129-153
- Waltz, K. (1979), *Teoria della politica internazionale*, Bologna, Il Mulino
- Wolfers, A. (1962), *Discord and Collaboration*, Baltimore, Johns Hopkins UP
- Zinnes, D.A. (1967), *An Analytic Study of Balance of Power Theories*, in "Journal of Peace Research", 3, pp. 270-288



## LA PERCEZIONE DEL RISCHIO/MINACCIA DA SUD IN ITALIA

VIRGILIO ILARI

1. L'EVOLUZIONE DELLA TERMINOLOGIA NEI DOCUMENTI UFFICIOSI DELLA DIFESA 1973-1991: "MINACCIA PROVENIENTE DA SUD" (1980); "MINACCIA GENERALE E LOCALE" (1983); "MINACCIA A SUD E ALLE LINEE DI COMUNICAZIONE" E "MINACCE ALLA STABILITÀ DELL'AREA MEDITERRANEA" (1985)
- 1.1 *La percezione di rischi nel Mediterraneo diversi dalla minaccia sovietica nei documenti della Difesa dal 1973 al 1983: a) il Libro bianco della Marina (novembre 1973)*

Il primo documento in cui si accenna a rischi diversi dalla minaccia sovietica è, non a caso, il Libro bianco della Marina diffuso nel novembre 1973 in sostegno della "Legge navale"<sup>1</sup>. Il documento sottolineava la permanenza, nonostante la distensione, di "motivi di conflitti minori e di instabilità locali", e la "potenziale instabilità" dei "paesi nord-africani e medio-orientali", in relazione "alla crisi medio-orientale, alle strutture interne dei paesi stessi ed alle tensioni connesse con i problemi del petrolio". Ciò comportava, secondo la Marina, che l'Italia fosse in grado di "far fronte" alle proprie "responsabilità" "in caso di crisi mediterranee locali, nelle quali non siano in atto avvenimenti tali da comportare un diretto confronto con i due blocchi", e di poter "intervenire autonomamente, per fronteggiare particolari emergenze per le quali non si possa fare sicuro affidamento sul concorso diretto dei Paesi Alleati" (pp. 1-2).

Il documento considerava "potenziali fonti di conflittualità con i paesi rivieraschi" (p.3):

- le "crescenti possibilità di sfruttamento del fondo marino";
- la "profonda trasformazione in atto del diritto marittimo internazionale";
- i "notevoli interessi economici connessi alle risorse energetiche".

Prevedeva la possibilità di:

- "incidenti o dispute per contrasti sulle piattaforme marittime, le prospezioni sottomarine, le limitazioni permanenti di aree marittime o di spazio aereo";
- "pressioni di carattere economico, politico, psicologico ed ideologico";
- "un vero e proprio ostruzionismo al libero flusso dei rifornimenti energetici".

La Marina doveva essere dunque in grado di assicurare:

- “la protezione delle linee di traffico - nei suoi aspetti offensivi e difensivi - dalle quali dipende la sopravvivenza stessa del Paese”;
- lo svolgimento, “nei limiti delle sue possibilità, (di) azioni preventive e dissuasive” a sostegno delle “posizioni nazionali” “nelle nostre aree di interesse”;
- “attività di presenza e sorveglianza” anche in tempo di pace;
- “costante protezione” della pesca.

## 1.2 *Segue: b) il Libro bianco della difesa del gennaio 1977 (ministro Lattanzio)*

Molto più contenuti gli accenni del *Libro bianco della difesa* 1977 (ministro Lattanzio). Respingeva le opzioni della “difesa autonoma” e della “neutralità armata” (pp. 31-32) riaffermando la validità della opzione atlantica, e sottolineando che nei “pericolosi focolai di dissidi e di crisi - potenziali o in atto” dell’area Mediterranea si manifestava “in modo particolarmente attivo il confronto dinamico fra le due Superpotenze” (p. 28).

Menzionava peraltro, tra i “fattori che hanno contribuito a determinare, nell’ultimo trentennio, gravi crisi politico-militari, non di rado sfociate in conflitti armati” (pp. 21-22):

- l’“inserimento nella scena mondiale di nuove entità politiche, i cosiddetti Paesi emergenti”;
- “la sempre più difficile governabilità dei sistemi economici internazionali e lo sviluppo della coscienza di una crescente interdipendenza, non soltanto economica, tra gli Stati”;
- “i vuoti di potere determinati dal ridimensionamento del ruolo tradizionalmente assolto dalle maggiori Potenze europee, con conseguenti processi di assestamento di aree strategiche particolarmente sensibili”;
- “i costi crescenti delle fonti energetiche e le conseguenti incidenze sulle economie dei paesi industrializzati occidentali”.

Il documento tendeva peraltro a risolvere l’azione dell’Italia per “il conseguimento di una situazione di stabilità politico-militare nel Mediterraneo” esclusivamente nel quadro atlantico e comunitario. Accennava comunque all’esigenza di “intervenire, per autonoma decisione nazionale... a difesa del Paese nei casi in cui, per circostanze di tempo e luogo, non sia prevedibile o possibile il concorso diretto ed immediato della NATO” (p. 35). Inoltre, nella parte relativa ai “compiti” della Marina (p. 130), recepiva alcuni concetti già esposti nel Libro bianco del 1973:

- possibilità di “incidenti, conseguenti a contrasti sulle limitazioni cui possono

essere sottoposte talune zone di mare e sui diritti avanzati sulla piattaforma continentale”;

- “pressioni di carattere economico, politico e psicologico”;
- sostegno alle “posizioni nazionali” mediante “costante presenza” e “azioni di prevenzione e dissuasione”;
- “protezione delle linee di traffico marittimo, dalle quali dipende la sopravvivenza della Nazione”.

1.3 *Segue: c) gli “indirizzi di politica militare” del ministro Lagorio (giugno-luglio 1980) e la prima menzione di una “minaccia (sovietica) proveniente da Sud”*

L’opuscolo del Ministero della Difesa contenente gli “indirizzi di politica militare” esposti dal ministro Lagorio nel giugno-luglio 1980, conteneva, per la prima volta in un documento ufficiale della Difesa, uno specifico paragrafo dedicato al “ruolo dell’Italia e (a) i rapporti Nord-Sud” (pp. 16-17).

Si accennava, un po’ trionfisticamente, all’“evoluzione (dell’Italia) verso uno status più autorevole di soggetto internazionale”, con conseguenti “responsabilità maggiori”.

Vi si affermava che l’Italia:

- “costituisce dal punto di vista geostrategico l’anello di raccordo fra l’Europa centrale, il continente africano e il vicino Oriente”;
- l’“elemento vitale sia per la difesa dell’ala destra dello schieramento NATO sia per la difesa avanzata nella regione mediterranea contro eventuali minacce provenienti da Sud verso il Centro Europa”.

Per la prima volta veniva dunque menzionata una “minaccia proveniente da Sud”. Ma l’uso dell’espressione non corrisponde ad un cambiamento nella sostanza, bensì solo nell’enfasi, rispetto alla precedente valutazione della minaccia potenziale. Esso riflette le tesi dei sostenitori di una priorità del riarmo aeronavale rispetto a quello terrestre, avanzate alla fine degli anni Settanta, quando si polemizzava contro la “soglia di Gorizia”, arrivando perfino ad ipotizzare manovre di “aggiramento” navale e/o “verticale” da Sud.

In realtà la valutazione della natura geopolitica e geostrategica della minaccia a Sud non cambiava: malgrado le polemiche sul riarmo della Libia, la “minaccia a Sud” era sempre riferita a quella del Patto di Varsavia.

Relativamente a rischi potenziali di diversa natura e provenienza, il documento Lagorio era anche più evasivo di quello di Lattanzio. Contrapponeva anzi “la visione generale e regionale della minaccia” (sottinteso “sovietica”) alla “funzione intermedia e qualificante che l’Italia può e deve assumere nel comporre il dialogo Est-Ovest con quello Nord-Sud”. Esso suggeriva che l’I-

talia si proponesse quale “valido interlocutore” dei paesi mediterranei “con chiara vocazione pacifica e stabilizzatrice che sollecitano aiuti e sicurezza”, per svolgere un “ruolo catalizzante degli interessi regionali”.

Lagorio accennava poi ai compiti della Marina per la salvaguardia degli interessi nazionali e la protezione delle linee di comunicazione marittime essenziali “in tutto il bacino del Mediterraneo” e non solo nel Mediterraneo Centrale, anche in conseguenza della estensione verso il largo delle frontiere marittime con la prossima istituzione della “zona marittima esclusiva” (p. 25).

#### 1.4 *Segue: d) Gli “indirizzi di politica militare” del ministro Spadolini (Camera, 8 novembre 1983)*

Gli “indirizzi di politica militare” esposti dal ministro Spadolini alla Camera l’8 novembre 1983, dopo l’esperienza del Libano, segnano un decisivo salto di qualità.

Per la prima volta un documento ufficioso della Difesa distingue fra “minaccia generale” (sovietica) e “minaccia locale”. Quest’ultima viene considerata al di fuori di un conflitto europeo e di una garanzia atlantica, come inquadrata “in una disputa minore conseguente ad un contenzioso riferito solo all’Italia”. Il documento ipotizza che possa “manifestarsi in azioni offensive aeree, terrestri e aeronavali tendenti alla acquisizione di aree del territorio nazionale poco estese ma di elevato valore politico strategico oppure rivolte contro il traffico marittimo nazionale nel Mediterraneo” (pp. 8-9). Il riferimento evidente era ai supposti piani libici per un colpo di mano dimostrativo contro un’Isola minore (Lampedusa o addirittura Pantelleria).

Il documento ipotizzava poi rischi derivanti dallo stesso “contesto internazionale”, con la conseguente necessità per l’Italia di “doversi preoccupare, prendendo le conseguenti misure cautelative, dei potenziali ‘focolai’ di crisi rappresentati da taluni Paesi mediterranei, a causa della loro instabilità interna, o da quelli in attrito fra loro a causa di contenziosi non ancora risolti” (p. 9).

#### 1.5 *Segue: e) “Minaccia a Sud e alle linee di comunicazione” e “minacce alla stabilità dell’area Mediterranea” nel Libro Bianco del 1985*

Il *Libro bianco della Difesa* 1985 (I, p. 29) menziona ufficialmente una “minaccia a Sud e alle linee di comunicazione”. Essa giustifica quindi la seconda missione interforze (“difesa a Sud e alle linee di comunicazione marittime”: I, p. 44), e corrisponde, pur senza esaurirlo, al “compito” fondamentale

le della Marina, presupponendo peraltro anche il concorso delle altre due Forze Armate, e in particolare delle forze aeree.

Analogamente alla "minaccia proveniente da Sud" menzionata nel testo di Lagorio, anche la "minaccia a Sud e alle linee di comunicazione" deve intendersi esclusivamente di provenienza sovietica.

Difatti il testo del 1985 si preoccupa di sottolineare, qualificando sia la "minaccia" che la corrispondente "difesa" con la preposizione di stato in luogo ("a Sud") e non con quella di moto da luogo ("da Sud"), che avrebbe potuto ingenerare equivoci fra provenienza geografica e provenienza geopolitica.

Per quanto riguarda invece ipotesi diverse da quella della minaccia sovietica, il testo del 1985 segna una netta evoluzione rispetto a quello del 1983. Laddove quest'ultimo parlava di "minaccia locale" riferita essenzialmente a quella molto modesta della Libia, il *Libro bianco* 1985 menziona in modo distinto "le minacce agli altri Paesi dell'Alleanza e alla stabilità dell'area mediterranea", nonché "a cittadini e a imprese italiane all'estero" (I, p. 31), e la corrispondente quinta mix ("le azioni di pace e di sicurezza", p. 57).

#### 1.6 Le ricerche CeMiSS sulla minaccia nel Mediterraneo.

Le ultime pubblicazioni della Difesa relative alla "minaccia (sovietica) a Sud" sono state le ricerche CeMiSS n. 15 (*La strategia sovietica nella Regione Meridionale*) diretta dal Generale Luigi Caligaris, e n. 20 (*Warfare simulation nel Teatro Mediterraneo*), del col. Maurizio Coccia, entrambe pubblicate dalla Rivista Militare (Roma, 1990), ma riferite alla situazione anteriore al 1989. Analogo riferimento temporale anche nel saggio di Piero Baroni, *Obiettivo Mediterraneo* (Reverdito editore, Gardolo di Trento, gennaio 1989).

Il gen. Caligaris, autore di numerosi articoli e saggi (tra i quali, con Carlo Maria Santoro, *Obiettivo difesa*, Il Mulino, Bologna 1986), ha compiuto in particolare una analisi degli "Scenari possibili per una forza di intervento italiana" (Quaderni dell'ISTRID n. 5, Roma, 1986).

## 2 LA PERCEZIONE DEL "RISCHIO/MINACCIA DA SUD" NEI DOCUMENTI E NEGLI ATTI UFFICIALI DEL PARLAMENTO E DEL GOVERNO (1991-92)

### 2.1 La percezione della minaccia da Sud nella relazione semestrale sulla politica informativa e della sicurezza

La valutazione della "minaccia" è istituzionalmente attribuita all'Autorità nazionale per la sicurezza (Presidente del Consiglio dei ministri), che si avvale



del supporto tecnico degli organi di informazione e sicurezza (in particolare del SISMi). Essa viene comunicata semestralmente al Parlamento nell'ambito della "Relazione sulla politica informativa e della sicurezza e sui risultati ottenuti" prevista dall'art. 1, 1° comma, L. 24 ottobre 1977 n. 801.

Questo costituisce il documento ufficiale di riferimento, l'unico dal quale, in senso proprio, sia possibile desumere "la percezione della minaccia da Sud in Italia".

Per quanto interessante, e forse necessario, non è possibile in questa sede tracciare un quadro dell'evoluzione storica della percezione della minaccia da Sud collazionando le varie redazioni semestrali di questo documento. In estrema sintesi si debbono rilevare tre elementi:

- a) un uso rigoroso dei concetti e delle informazioni da cui deriva una apprezzabile sobrietà e cautela nelle valutazioni;
- b) il principio, ribadito fino al 1990, e recepito anche dal *Libro bianco della difesa* 1985 (I, p. 31) che una minaccia diretta (anche solo potenziale) proveniente da Sud o a Sud non fosse configurabile in modo autonomo rispetto alla minaccia sovietica, e che la stessa minaccia indiretta fosse da ricomprendersi essenzialmente nel concetto di "azioni di destabilizzazione in aree di interesse strategico e soprattutto nel Mediterraneo";
- c) il riconoscimento, al di fuori del confronto Est-Ovest, di "rischi" di tensione o di crisi tali da compromettere gli interessi vitali nazionali (compromissione del regolare flusso di rifornimenti energetici e materie prime, modifica degli equilibri di forze regionali) e di "minacce" a cittadini e a imprese italiane all'estero nonché di azioni terroristiche in territorio nazionale.

Tuttavia, almeno sotto questo aspetto, la Relazione sembra aver avuto un'influenza piuttosto relativa sulla percezione diffusa, non solo nell'opinione pubblica ma anche nella classe politica. La stampa solitamente le dedica scarsa attenzione, né sembra che gli stessi analisti e commentatori ne tengano conto fra le loro fonti.

L'ultima Relazione, relativa al "secondo semestre 1992" è stata presentata dal Presidente Amato alle Camere a fine gennaio 1993<sup>2</sup>.

Dei "rischi/minacce da Sud" si occupa la II parte del documento. Tra i fattori presi in considerazione, oltre a quelli militari e informativi, si menzionano il terrorismo internazionale, il dovere di ingerenza umanitaria, la dipendenza energetica, i rischi per l'ambiente, i trasferimenti di armamenti e tecnologie critiche, la proliferazione missilistica, nucleare e chimica. Le aree del Sud vengono definite "periferiche" rispetto alla crisi nei Balcani e a quella potenziale nell'ex-URSS. Si afferma che il "quoziente di rischi della fascia islamica permane elevato", mentre in Somalia l'impiego del contingente multinazionale viene ritenuto "non immune da rischi, riducibili nell'entità ma non totalmente eliminabili".

## 2.2 La percezione del "rischio" e della "minaccia" da Sud nel documento della Camera sul nuovo Modello di Difesa (20 marzo 1991)

Il "documento conclusivo" dell'indagine conoscitiva sull'evoluzione dei problemi della sicurezza internazionale e sulla ridefinizione del modello nazionale di difesa, pubblicato il 20 marzo 1991 dalla IV Commissione (Difesa) della Camera dei deputati, enfatizza il "superamento della situazione strategico-militare che aveva il suo fulcro nella cosiddetta minaccia da est".

Diffuso proprio al termine delle operazioni multinazionali per la liberazione del Kuwait, il documento vi legge una "conferma" della "previsione di rischi e minacce di diversa natura che aumentano la possibilità per l'Italia di essere coinvolta - *anche contro la propria volontà* - in situazioni di crisi".

Il documento riconosce dunque ufficialmente la prospettabilità non solo di "rischi", ma anche di vere e proprie "minacce" non riconducibili esclusivamente all'ormai declinante confronto Est-Ovest. D'altra parte l'accento, un po' sibillino, all'eventualità di un coinvolgimento dell'Italia in situazioni di crisi "anche contro la propria volontà", sembra riflettere il ricordo del fallito bombardamento libico contro Lampedusa come controrappresaglia alla rappresaglia americana per l'attentato terroristico alla discoteca "La Belle" in Germania (in un primo tempo erroneamente attribuito a terroristi libici): se non addirittura lasciar intendere che la partecipazione italiana alle misure e alle operazioni della coalizione anti-irachena sia avvenuta meno per decisione autonoma che per pressanti richieste alleate. L'inciso riflette insomma il convincimento, molto understated ma anche molto radicato nelle diplomazie, nei Parlamenti e nelle opinioni pubbliche Europee, di una *strutturale "pericolosità" degli Stati Uniti*, considerati al tempo stesso "risk taker" e tendenzialmente portati a privilegiare le opzioni militari rispetto a quelle politiche.

Il documento dedica inoltre uno *specifico paragrafo* (n. 2, p. 7) al "*rapporto tra nord e sud*", sottolineandone la "crescente complessità", con un "aumento della tensione che non sembra transitorio o contingente" e "crescenti pericoli di coinvolgimento - sia pure indiretto - dell'Italia in conflitti regionali".

Al primo posto, il documento indica "il rischio rappresentato dal radicalismo islamico, che potrebbe combinarsi con fermenti nazionalistici producendo effetti di grande instabilità e tensione". Menziona poi "altri due fattori altamente destabilizzanti: il grave indebitamento estero e l'incremento demografico, in particolare sulla sponda africana del Mediterraneo".

Il documento indica "anche *aspetti di carattere militare*":

- presenza nell'area del Mediterraneo e del Golfo Persico di "apparati bellissimi dotati delle tecnologie più moderne";
- "vera e propria corsa al riarmo" intrapresa da "alcuni paesi mediterranei e

mediorientali”, “nella quale trovano espressione aspirazioni e movimenti neonazionalistici”;

- “proliferazione di missili e di armi di distruzione di massa”.

Le *contromisure* indicate dal documento comprendono “strumenti e interventi preventivi di carattere politico, economico, culturale e sociale”, ma anche:

- la capacità di “proiezione esterna” della forza militare;
- il “rafforzamento dei controlli e delle restrizioni dell’attuale regime internazionale d’esportazione delle tecnologie critiche e degli armamenti” concordate in ambito COCOM ed Europeo;
- “iniziative politiche tese ad estendere il regime di Helsinki al Mediterraneo e alle regioni ad esso collegate”;
- “accordi di sicurezza tra gli Stati europei del Mediterraneo”;
- “la definizione di una politica congiunta europea dell’area”.

Ma, secondo il documento, i “rischi da Sud” non consistono esclusivamente nel “coinvolgimento indiretto” in conflitti o crisi regionali, bensì anche nel rischio, sia pure molto più vago e lontano, di un *vero e proprio conflitto Nord-Sud*. Infatti più oltre (par. 5, p. 9), il documento aggiunge che “il rapporto nord-sud (sembra tendere) a diventare più conflittuale per i fattori d’instabilità nel Terzo Mondo”.

### 2.3 *La percezione del “rischio/minaccia da Sud” nel documento Rognoni sul nuovo modello di difesa (26 ottobre 1991)*

Il documento Rognoni pone al centro della politica di sicurezza gli “obiettivi economici” dei paesi industrializzati, consistenti nella “certezza delle materie prime”, con conseguente estensione dei loro “interessi vitali” ben oltre i confini geografici tra gli Stati, “superati” dalla crescente “interdipendenza”: si ipotizzano perciò un “governo mondiale” e un “nuovo ordine internazionale” incentrato sulle Nazioni Unite, non più “paralizzate” dalla contrapposizione dei blocchi<sup>3</sup>.

In modo assai più esplicito del documento della Camera, quello in esame collega dunque i concetti di “minaccia” e di “rischio” non più all’iniziativa e alle autonome intenzioni espansioniste o aggressive del potenziale avversario, bensì alla *possibile reazione di paesi del Sud alle sfide* poste loro dalla supremazia economica e culturale del Nord.

Alla *minaccia definita*, univoca e totalizzante (propria del confronto Est-Ovest), si è sostituita una “*minaccia multidirezionale* propria di una condizione di *rischio diffuso e generalizzato*”. Ai *fattori di incertezza* dell’Est europeo (rinascita del nazionalismo, problemi etnici e religiosi delle repubbliche ex-so-

vietiche, possibili esodi di massa a Ovest), si aggiungono poi quelli dell'area *mediterranea e medio-orientale*:

- divario di crescita demografica e di sviluppo economico-sociale;
- fondamentalismo islamico;
- proliferazione missilistica;
- corsa al riarmo;
- terrorismo internazionale.

Il documento sottolinea la *dimensione bivalente* - continentale e mediterranea - che ha "storicamente" caratterizzato, come "conseguenza naturale" della "posizione geografica", la politica di sicurezza dell'Italia. Essa si trova al crocevia tra Europa Occidentale e area balcanico-danubiana, e tra Mittel-Europa e Mediterraneo; nonché al centro dell'"area geostrategica che si estende unitariamente da Gibilterra al Mar Nero, collegandosi, attraverso Suez, col Mar Rosso, il Corno d'Africa e il Golfo Persico".

Sotto l'aspetto economico, la bivalenza si esprime attraverso i "legami industriali e commerciali con l'Europa Continentale" e la "dipendenza dall'importazione di materie prime strategiche", determinando una "*vulnerabilità strategica*" nei settori dell'interscambio commerciale e dell'approvvigionamento petrolifero, con la connessa presenza di interessi e di consistenti comunità italiane all'estero.

I rischi e le minacce considerati dal documento Rognoni si ricavano anche dall'indicazione degli *obiettivi della politica di sicurezza*.

Se obiettivo "superiore e generale" è "la salvaguardia e il consolidamento della pace nella sicurezza", *obiettivi* "permanenti" sono:

- la "salvaguardia dell'indipendenza nazionale";
- l'"inviolabilità dei confini e dello spazio aereo";
- la "tutela degli interessi nazionali, nell'accezione più vasta di tali termini, ovunque sia necessario". Tra essi, rivestono "preminente rilevanza" quelli che "direttamente incidono sul sistema economico e produttivo"; ma vi rientrano anche:
- "la salvaguardia delle comunità italiane all'estero";
- "la difesa della legalità internazionale";
- "il mantenimento della garanzia e della protezione concordata con Paesi alleati ed amici";
- "il rispetto degli accordi e Trattati";
- "la tutela del ruolo e della credibilità internazionale del Paese";
- "la sua presenza economica ed influenza culturale nei Paesi terzi".

Fra gli "elementi salienti" della politica di sicurezza italiana il documento menziona anche l'iniziativa italiana per l'estensione del sistema di sicurezza e cooperazione dall'Europa al Mediterraneo<sup>4</sup>.

Nel contesto Mediterraneo la politica militare italiana si porrà invece

("nella logica delle Alleanze e del diritto internazionale") quale:

- a) "fattore di solidarietà e cooperazione con i Paesi amici del Terzo Mondo";
- b) "strumento di stabilizzazione, anche attraverso interventi militari, per la flemmatizzazione delle tensioni, la composizione delle controversie, il controllo e la gestione delle crisi";
- c) "elemento indispensabile di autorevolezza per assicurare la salvaguardia degli interessi vitali".

La "strategia militare nazionale" (formalizzata per la prima volta nel documento esaminato<sup>5</sup>) persegue la sicurezza non più attraverso la "dissuasione", bensì attraverso la cooperazione, il dialogo e il controllo degli armamenti (concezione della "pace protetta" e del "rischio reciprocamente concordato ed accettato"). Fra i quattro principi della strategia militare nazionale viene indicato anche il "costante adeguamento della definizione dell'area di interesse strategico". Quest'ultima, contenuta nell'area NATO e nell'area Mediterranea (includente Golfo, Corno d'Africa e Medio Oriente), non esclude "interventi militari a prevalente connotazione politica anche in aree esterne e più estese".

#### 2.4 *Le critiche dell'Esercito all'enfasi sulla "minaccia da Sud"*

La fine della "minaccia da Est" (che implica una forte riduzione dello schieramento a Nord-Est e del numero delle Brigate) e l'enfasi sulla "minaccia da Sud" (che implica un rafforzamento della Marina e dell'Aeronautica) sono state entrambe criticate dall'Esercito.

Uno studio collegiale della Scuola di Guerra dell'autunno 1990 sottolineava il permanere di una minaccia potenziale a Nord-Est (anche in relazione alla crisi della Jugoslavia, definita "instabile tanto all'interno quanto verso l'esterno"), nonché l'attenuazione della minaccia da Sud dovuta alla scomparsa della presenza sovietica nel Mediterraneo. Pur condividendo l'idea che non si dovesse più parametrare l'entità e la tipologia delle forze solo sulla "minaccia", bensì anche sulle determinanti "geostrategiche", il documento contestava che queste ultime fossero, per l'Italia, prevalentemente, se non esclusivamente, "mediterranee". Ad avviso della Scuola di Guerra questa tesi rientrava nella risalente tendenza (spesso ricorrente negli ambienti della NATO) a considerare l'Italia quale "entità insulare", da inserire esclusivamente nell'area mediterranea, marginalizzandola rispetto al Centro Europa. Una tendenza contraria all'imprescindibile esigenza nazionale, e come tale storicamente contestata dall'Italia in ambito atlantico, non solo in relazione agli aspetti diplomatici, ma anche in relazione a quelli militari<sup>6</sup>.

Anche il generale Luigi Caligaris, scettico sulle iniziative italiane come



la Pentagonale e la CSCM, e sulle forze multinazionali mobili (pur essendo stato tra gli antesignani della perorazione di una forza di intervento nazionale), ha criticato, nell'aprile 1991, la tendenza a sostituire la "sindrome 'Europa Centrale', che aveva almeno il pregio della chiarezza", con una "sindrome del 'fuori area' o un'altra ancora magari scoperta in emergenza"<sup>7</sup>.

Queste tesi sono state più di recente riaffermate, in esplicito richiamo critico al documento conclusivo della Camera sul nuovo modello di difesa, nell'audizione del capo di S.M. dell'Esercito, generale Goffredo Canino, alla Commissione Difesa della Camera del 15 gennaio 1993. Canino ha osservato che "la diversità di impostazione tra le varie Forze armate nasce da una differente interpretazione di natura strategica". L'Esercito continua a non essere "tanto convinto" della fine della minaccia dell'Est, ritenendo che essa si sia "soltanto spostata". D'altra parte, Canino fa rilevare che "se è vero che le divisioni corazzate ungheresi non esistono più, è altrettanto vero che nel Mediterraneo non ci sono più i sommergibili russi". Ribadendo che l'Esercito "non convinto" dall'"interpretazione del problema" data dalla Commissione difesa "nella sua sovranità", Canino ha apertamente ipotizzato che questa possa essere stata "presa soltanto per sostenere l'industria della difesa che noi riteniamo debba essere al servizio delle Forze armate e non viceversa". Dichiarando che l'Esercito non avrebbe "alcuna obiezione da muovere" all'eventuale decisione di "dare priorità alla Marina e alla Aeronautica", qualora avallata dal capo di stato maggiore della difesa, Canino ha fatto rilevare come in merito non vi sia stata finora "una chiara presa di posizione"<sup>8</sup>.

## 2.5 *La percezione del rischio/minaccia da Sud negli atti del Governo e del Parlamento: l'iniziativa italiana per la convocazione di una Conferenza per la Sicurezza nel Mediterraneo (CSCM) e la legge n. 222/1992 sul controllo dei trasferimenti di tecnologie strategicamente "critiche"*

La percezione italiana della minaccia da Sud si ricava anche dalle linee di azione concretamente seguite nella politica estera, di sicurezza e di difesa.

A livello di politica estera, l'iniziativa maggiormente qualificante della posizione italiana è certamente rappresentata dalla proposta di estendere anche al Mediterraneo i principi di Helsinki, concretizzata nella convocazione di una CSC del Mediterraneo avanzata dal ministro De Michelis congiuntamente al collega spagnolo nella seduta inaugurale della CSCE di Palma di Maiorca del 24 settembre-19 ottobre 1990, dedicata all'ambiente e alle implicazioni economiche delle questioni ambientali<sup>9</sup>.

A livello di politica di sicurezza, la misura più qualificante è costituita dall'approvazione, a larghissima maggioranza, della legge 27 febbraio 1992 n.

222, la quale recepisce nell'ordinamento italiano un regime di controllo delle esportazioni di "dual use technologies" (o di tecnologie strategicamente critiche) che consente di dare attuazione alle politiche coordinate in sede COCOM. Ciò rappresenta l'adesione italiana non solo al mantenimento del sistema di coordinamento delle politiche nazionali di controllo alle esportazioni nei settori strategici in deroga agli accordi GATT, anche dopo la fine dell'avversario sovietico, ma anche al suo rafforzamento e al suo nuovo "targeting" costituito dai Paesi "a rischio" (la relativa lista, includente circa 50 paesi, è stata di recente presentata dagli Stati Uniti, ma non è stata resa ufficialmente nota).

La lista dei paesi e quella degli items di vietato trasferimento determina in concreto l'ampiezza e l'estensione spaziale e qualitativa della valutazione COCOM e nazionale della "minaccia" e dei "rischi" da Sud.

Su questo tema sono disponibili il rapporto di ricerca CeMiSS n. 18 (*Il trasferimento di tecnologie strategicamente critiche*, Roma 1990) diretta da Sergio Rossi e Alessandro Politi<sup>10</sup>, e, sul COCOM e la 222/1992, la tesi di laurea in scienze politiche di Daniela Focosi (A.A. 1991-92, Università cattolica di Milano, rel. V. Ilari), con bibliografia a tutto il 1992 e ampia appendice documentaria.

### 3. L'ANALISI DEL "RISCHIO/MINACCIA DA SUD" NELLA PUBBLICISTICA MILITARE E SPECIALIZZATA

#### 3.1 *Lo studio CASD XLIII (1991-1992), "proposte per una forza italiana di intervento rapido"*

Lo studio collegiale della XLIII Sessione CASD (1991-92), "proposte per una forza italiana di intervento rapido", dedica l'Allegato "A" alle "principali aree di crisi". L'analisi riguarda le Regioni Sarmatica e Balcanica e "il Medio Oriente e l'area Mediterranea", comprendente 20 paesi<sup>11</sup>. Relativamente a quest'ultima vengono ripresi, in sintesi e con differenze di approccio, concetti, dati e analisi già contenuti nello studio della precedente XLII Sessione (1990-91) ricordato infra (IV, n. 15). Lo studio individua quattro "linee di conflittualità":

- "guerra persistente" fra le tre grandi religioni monoteistiche (sic!);
- tra "Paesi poveri" e paesi "arricchiti dai proventi del petrolio";
- "conflittualità demografica" con "imponenti flussi migratori, con tutti gli elementi di destabilizzazione ad essi connessi";
- "fra due ideologie", cioè "quel liberalismo temperato in varia misura da elementi di tutela sociale" all'"Islamismo... come ideologia politico-socia-

le, derivata direttamente dal Corano”.

Fondendo in un'unica lista i 7 “fattori di instabilità” e i 4 “focolai di crisi” già identificati dallo studio della XLII sessione, quello della XLIII identifica 11 “fattori di rischio”:

- 1) l'accesso alle risorse (sia dell'Occidente a quelle petrolifere e minerali sia di alcuni paesi dell'area a quelle idriche: a p. 6 si osserva che sono “localizzate” e “concentrate”);
- 2) il conflitto arabo-israeliano (“scarsa disponibilità ad un compromesso costantemente dimostrata dalla nazione ebraica”);
- 3) il problema demografico (“travaso della eccedenza verso zone contermini”; “situazione demografica al limite dell'esplosione”; “sempre maggiori ostacoli posti dall'Europa all'immigrazione”)<sup>12</sup>;
- 4) il panarabismo (“le potenze coloniali hanno introdotto l'idea della coincidenza dello Stato con la Nazione, sancendo in tal modo il diritto teorico della ‘Nazione Araba’ a trovare concreta espressione in uno ‘stato panarabo’”; a p. 6 lo si taccia di “utopia”);
- 5) l'integralismo islamico (“secondo la rivelazione islamica il mondo è nettamente suddiviso in due parti: il territorio dei credenti o della pace, e quello dei non credenti o della guerra”: a p. 6 si dice che è “animato da spirito di rivalsa”);
- 6) i problemi di leadership regionali (“ove motivazioni ideologiche tradizionali e storiche si mescolano a rivalità personali ed a lotte di clan”);
- 7) la tecnologia e gli arsenali militari (“tentativo, da parte di molti Stati arabi, di rovesciare” la situazione del passato, caratterizzata dalla loro “vulnerabilità agli interventi dall'esterno da parte delle Superpotenze e degli Stati Occidentali, a loro volta irraggiungibili da ogni offesa di tipo militare”);
- 8) gli enormi squilibri economici (a p. 6 si sottolinea anche “la frustrata aspirazione al tenore di vita dei paesi ricchi”);
- 9) la questione libanese;
- 10) la frontiera meridionale con l'Africa nera (Ciad, Polisario);
- 11) terrorismo internazionale (“alimentato da alcuni Paesi della regione”).

Nel testo (p. 6), si osserva che tali fattori sono “in grado di suscitare nelle masse spinte aggressive”, di modo che “all'attrito fra Nazioni e comunità contigue, si sovrappongono i rischi di confronto diretto e indiretto con le Nazioni prospere dell'Occidente che hanno nell'area - oltre a consistenti (e vulnerabili) comunità di connazionali - interessi irrinunciabili, vie di comunicazione nonchè fonti di risorse minerarie ed energetiche vitali per il loro sviluppo”.

### 3.2 La percezione della minaccia da Sud negli interventi della stampa militare e specializzata

Con l'eccezione del ricordato Studio CASD e delle pubblicazioni CASD e CeMiSS di cui si dirà meglio nella sezione IV (v. *infra*, n. 15), gli interventi della stampa specializzata sono stati al riguardo piuttosto vaghi e generici, rivelando quasi sempre scarsa informazione geopolitica e talora anche tecnica, assenza di criteri interpretativi specialistici e originali, e una sconcertante stereotipia. In sostanza il contributo della stampa militare si è limitato a:

- a) accenni incidentali e generici a "rischi/minacce" provenienti "dalla sponda meridionale del Mediterraneo" e "dall'area del Golfo";
- b) modeste relazioni sulla guerra del Golfo, irrilevanti e disinformate sotto l'aspetto dell'analisi storica, giuridica, geopolitica e geoeconomica, e quanto meno non esaustive sotto l'aspetto degli ammaestramenti strategici, operativi e tecnico-tattici scontando l'ovvia mancanza di informazioni affidabili<sup>13</sup>;
- c) acritica recezione dei "fattori di rischio" menzionati dalla stampa non specialistica, peraltro limitati ad una mera elencazione ("fondamentalismo islamico"; "squilibrio demografico e socioeconomico fra le due sponde del Mediterraneo"; "carattere destabilizzante dell'immigrazione, in particolare da Sud"; "corsa agli armamenti" e "proliferazione missilistica, nucleare e chimica";
- d) rassegne sui paesi dell'area Mediterranea (quali le "schede" comparse su *Informazioni della Difesa* e sulla *Rivista Militare*), con dati peraltro desunti da pubblicazioni a larga circolazione (*The Military Balance*, *Calendario Atlante De Agostini*);
- e) panoramiche sullo sviluppo degli armamenti nelle aree interessate e nei singoli paesi. Fra i migliori si segnala l'articolo del ten. col. Raffaele Bruno sulla "proliferazione dei missili balistici in Medio Oriente e nel Nord-Africa" comparso sulla *Rivista Militare*.

Colpiscono negativamente:

- a) l'assenza di tentativi di approfondimento e di analisi dei singoli fattori di "rischio";
- b) la non conoscenza della cospicua letteratura statunitense, britannica e francese in argomento e l'assenza di qualsiasi iniziativa per assicurarne un sistematico e capillare approvvigionamento (utilizzando gli addetti militari) e catalogazione (superando il carattere meramente artigianale della biblioteconomia della Difesa);
- c) la non conoscenza neppure della non trascurabile letteratura giuridica, geografica, economico-politica, storica nazionale;
- d) l'evidente dipendenza da vulgate di terza e quarta mano, interpretate quasi sempre in modo acritico, e senza ne originalità ne caratterizzazione na-

zionale, quando non dagli stereotipi disinformati o tendenziosi della stampa quotidiana nazionale ed estera;

- e) la rimozione di un punto di vista italiano, per la mancata discussione degli interessi nazionali in rapporto al quadro strategico delineato e la presunzione di una loro totale coincidenza con interessi "occidentali", spesso arbitrariamente supposti, e comunque sempre desunti dalle intenzioni attribuite agli Stati Uniti.

### 3.3 *La ridefinizione dei principi e delle norme del diritto internazionale e dei criteri per le sanzioni economiche quali strumenti di sicurezza dell'Europa nell'analisi di Bonvicini e Silvestri (1992)*

Di qualità decisamente migliore, per quanto piuttosto rapida, la discussione di questi temi fatta nel 1992 da Gianni Bonvicini e Stefano Silvestri in un volume collettivo dell'IAI<sup>14</sup>.

I due autori rilevano che "il nuovo "arco di crisi" estende di molto il vecchio "arco di crisi", che Zbigniew Brzezinski faceva correre...dal Pakistan al Golfo e al Nord Africa, con una possibile appendice nel Sud Est asiatico". Esso include ora anche l'Asia Centrale, il Mar Nero, i Balcani, il Corno d'Africa, nonché "svariate propaggini nell'Africa subsahariana", e "confina con due aree in piena rivoluzione come l'Europa centro-orientale e l'ex Unione Sovietica". Per di più il vecchio arco "controllava un solo vero fattore di interesse strategico, il petrolio", mentre il nuovo è caratterizzato da molti altri fattori: materie prime strategiche, grandi flussi migratori, "importanti aree di espansione potenziale del commercio internazionale e degli investimenti economici", proliferazione nucleare e chimica, commercio degli armamenti e altri.

In passato la sicurezza dell'Europa era definita in riferimento all'"analisi delle minacce", e in particolare alla minaccia sovietica, in uno "scenario" geograficamente limitato al continente europeo. Oggi la sicurezza è divenuta un "obiettivo globale", definibile come quello di "assicurare la continuità del mutamento in un quadro di stabilità e sicurezza". L'individuazione delle minacce deve essere dunque sostituita dall'"individuazione di una serie di politiche di sicurezza".

La prima esigenza è di contrastare la "fortissima destabilizzazione", mediante la "ricerca di equilibri a lungo termine" ovvero di "soluzioni immediate a breve termine". Occorrono due strumenti: "una forza militare credibile e flessibile" e "una accorta e lungimirante politica di alleanze e di presenza internazionale". Si deve mirare al rafforzamento dell'"ordine internazionale" mediante una completa revisione pattizia o consuetudinaria del *diritto internazionale*:



- trattato di non proliferazione;
- trattato per il bando delle armi biologiche;
- convenzione contro l'uso delle armi chimiche e futuro trattato per la loro completa eliminazione;
- convenzioni relative alle leggi di guerra e neutralità;
- nuove regole in materia di sicurezza della navigazione, di sovranità e sfruttamento dei fondali marini e delle zone di sovranità economica esclusiva;
- regime di controllo dei trasferimenti di tecnologie critiche;
- convenzioni e accordi relativi alla tutela ambientale;
- prevalenza del principio della sicurezza collettiva su quello di piena indipendenza nazionale in caso di violazione dei diritti umani, terrorismo, proliferazione di armi strategiche, inquinamento ambientale o alterazioni climatiche, interventi umanitari.

Gli autori ritengono necessario "forgiare una nuova coalizione per la difesa di interessi comuni". Propongono inoltre un massiccio ricorso all'arma economica, sia attraverso interventi economici "in positivo", sia sottoponendo a "criteri basilari" per l'irrogazione di *sanzioni economiche*:

- a) individuazione precisa dell'obiettivo da raggiungere e sua proporzione al danno arrecato all'avversario;
- b) universalità dell'applicazione delle sanzioni da parte di tutti i paesi occidentali e terzi;
- c) approntamento di piani di aiuto e di intervento economico per compensare gli effetti di distorsione economica e i danni provocati a paesi terzi;
- d) definizione di un preciso lasso di tempo entro il quale tali sanzioni debbono venir riconsiderate o rinviate.

#### 4. L'ANALISI DEL GENERALE JEAN

##### 4.1 *Gli interventi del generale Jean*

Il generale Carlo Jean (intervenuto nel dibattito anche con lo pseudonimo di "Claudio Virgi" su *Il Sole 24 Ore*, ma soprattutto con articoli sulla *Rivista Militare*, *Informazioni della Difesa*, *Relazioni Internazionali* 1992 e *Limes* 1993: qui anche con lo pseudonimo di "Miles") appare l'autore che più di ogni altro ha dato un contributo non convenzionale e stereotipo alla discussione sulla minaccia nella nuova congiuntura strategica.

Infatti, rifiutando l'understatement e le cautele diplomatiche, gli interventi di Jean hanno esposto con franchezza, talora quasi brutale e provocatoria, alcuni fattori fondamentali del confronto Nord-Sud.

Il primo fattore è la diversa natura storica della minaccia sovietica e del-

la minaccia da Sud. La prima derivava da una iniziativa strategico-militare del potenziale avversario. La seconda costituisce invece essenzialmente una eventuale reazione strategico-militare ad una iniziativa strategica globale del Nord che - senza volersi spingere a qualificarla come vera e propria "ricolonizzazione" - certamente si esplica sul piano economico, socio-culturale e religioso, con effetti fortemente destabilizzanti sulla tenuta interna delle società che ne sono investite e sulla sopravvivenza sia dei regimi politici sia, in qualche caso limite, degli stessi Stati. In definitiva, sottolinea Jean, ora più che mai la "politica della difesa" è essenzialmente "la difesa di una politica". Non essendo dettata dall'iniziativa strategica altrui, ma mirando piuttosto al mantenimento dell'iniziativa strategica da parte del Nord, la difesa diventa in qualche modo un "optional". Sono le scelte strategiche dell'Occidente, e in particolare della Superpotenza, a determinare la minaccia e i rischi da Sud più di quanto non avvenga il reciproco.

Ne consegue il secondo fattore (accennato anche nel giugno 1992 dal capo di S.M. della Difesa, generale Corcione), e cioè che i partners del Nord sono tendenzialmente meno coesi di fronte alla minaccia e ai rischi da Sud di quanto lo fossero nei confronti della minaccia da Est. Anche in questo caso la difesa e la sicurezza comuni implicavano l'assunzione di rischi e minacce aggiuntivi rispetto a quelli gravanti su ciascuno dei partner. Ma di fronte al Sud il bilancio costi-benefici è senz'altro meno netto, data la non coincidenza, se non addirittura la crescente confliggenza, fra gli interessi nazionali dei partners occidentali.

Jean ha rilevato l'"attenuarsi della coesione dell'Alleanza e della leadership strategica statunitense", il tramonto delle prospettive di "specializzazione dei ruoli" delle forze nazionali, le "inarrestabili tendenze" ad una "rinazionalizzazione" di fatto delle difese, e il tentativo, anche delle "potenze minori", di "conferire autonomia alle strutture delle proprie forze, organizzandole secondo criteri modulari, proprio per riservarsi la capacità tecnica di partecipare ai vari interventi o di lasciare che altri stati 'tolgano le castagne dal fuoco' anche per loro" e magari avvantaggiarsi in vista della successiva normalizzazione dei rapporti "con il paese contro cui viene effettuato l'intervento da parte dei propri alleati". Tuttavia la "sufficienza degli obiettivi di forza non significherà autarchia strategica nazionale, ma capacità di svolgere un ruolo commisurato almeno all'interesse dell'Italia nel non essere esclusa da un 'direttorio' o 'concerto' europeo delle potenze che prima o poi verrà anche formalmente costituito per la gestione della sicurezza globale sul nostro continente", non garantita da organismi assembleari basati sulla regola del consenso o dell'unanimità come la CSCE<sup>15</sup>.

Jean è anche l'unico autore italiano che abbia tentato di tracciare un quadro dei possibili scenari di coinvolgimento dell'Italia in un conflitto nel cor-

so del breve e del medio periodo. Il quadro che egli traccia modifica la stessa caratterizzazione geopolitica della minaccia extra-sovietica, collegando - attraverso il ruolo strategico della Turchia e della Russia - la questione islamica alla questione slava, la minaccia "da Sud" a quella "a Est".

In un'intervista a *Il Manifesto del mese* (n. 11, dicembre 1992, p. 44) Jean ha considerato che nel Nord Africa il "punto chiave" per l'Italia è la situazione algerina, con la vitale esigenza di tutela, anche militare, del gasdotto algerino. Rispondendo alla scettica domanda dell'intervistatore ("ma esiste davvero questo pericolo da Sud?") Jean ha risposto: "Paradossalmente, la guerra del Golfo ha dato una spinta alla proliferazione missilistica. Gli stati del Terzo Mondo si sono accorti che gli strumenti militari convenzionali non servono a niente di fronte alla superiorità tecnologica dei megasistemi occidentali".

Sul n.1-2 di *Limes*, Jean ("Miles") ha discusso gli aspetti strategici e tecnici di un intervento militare occidentale in Bosnia, condividendo tutte le riserve generalmente espresse dalla maggioranza dei responsabili militari (da ultimo il presidente del Comitato Militare della NATO), e in particolare la richiesta ai politici di definire chiaramente gli obiettivi strategici che si intendono perseguire con l'intervento militare<sup>16</sup>.

#### 4.2 *Le implicazioni della fine del mondo bipolare sulla sicurezza occidentale nel Mediterraneo nelle valutazioni del generale Jean (aprile 1993)*

La relazione presentata dal generale Jean alla riunione UEO di Roma del 20-21 aprile 1993<sup>17</sup> costituisce l'approccio più completo e meno convenzionale e generico all'analisi dei rischi e delle minacce nel Mediterraneo che sia stato finora proposto in Italia.

Jean analizza i mutamenti determinati dal crollo dell'URSS sulla sicurezza del Mediterraneo rilevando come in generale "il Sud conti ora meno che in passato" per la sicurezza dell'Occidente. L'Africa ha perso l'importanza strategica che era sembrata assumere per i tentativi di penetrazione sovietica, fino a dar luogo "a più o meno fantasiose ipotesi di aggiramento della NATO da Sud"<sup>18</sup>, e inoltre deve competere in posizioni di debolezza con l'Est per attirare gli aiuti occidentali. In passato il Sud utilizzava a tale scopo il "potere di ricatto" che gli derivava dalla minaccia sovietica: la minaccia del fondamentalismo islamico (agitata invano dal leader afgano Najibullah) non è altrettanto efficace. Ne sta sorgendo peraltro una nuova, costituita dal "pericolo dell'immigrazione incontrollata in Europa", e a cui, come dimostra il caso dell'intervento italiano in Albania, l'Occidente è molto vulnerabile. Quanto alla "creazione di un blocco islamico", Jean lo liquida (come più diffusamente riportiamo *infra*, n. 21) che si tratta di "una pura invenzione".

Secondo Jean, la fine del sistema bipolare comporta per il Mediterraneo tre "implicazioni dirette" e tre "indirette". Le prime sono:

- a) "mutamento radicale del ruolo della Turchia", che ha cessato di essere il "bastione sud-orientale della NATO" contro l'espansionismo sovietico. La rivoluzione khomeinista in Iran e la sconfitta dell'Irak hanno accresciuto il "peso" del paese, offrendogli "nuove opportunità autonome sia ad Est che a Sud". Inoltre l'integrazione europea "sta inesorabilmente allontanando la Turchia dall'Europa", e accrescendo le "frustrazioni" turche per il mancato "pagamento" del suo appoggio alla coalizione anti-irakena e per le esitazioni di taluni paesi a schierare la AMF(A) a sua protezione durante la guerra del Golfo; per la mancata protezione dei musulmani della Bosnia e il sostegno europeo alla Grecia nel suo contenzioso con la Turchia e la Macedonia; per la xenofobia anti-islamica dell'Occidente e le critiche alla repressione dei curdi e degli armeni, percepite come ingerenza negli affari interni. Tuttavia si accresce il rischio di destabilizzazione interna e di coinvolgimenti militari sia nei Balcani (accordi militari con Tirana e Sofia), che contro la Russia (conflitto fra azeri e armeni) e l'Iran (per contrasti in Asia Centrale, nel Caucaso o nell'Irak settentrionale);
- b) "disgregazione del sistema mediterraneo", in precedenza tenuto insieme dal confronto fra 6<sup>a</sup> Flotta e 5<sup>a</sup> Eskadra, per quanto anche allora "i rapporti bilaterali con gli Stati Uniti predominassero su quelli multilaterali nel quadro NATO". Anche se la presenza americana continua a consentire "una certa aggregazione del sistema attorno agli Stati Uniti", riemergono adesso "le specificità subregionali e locali", anche perché la "funzione unificante" della minaccia sovietica non può essere ereditata dalla "minaccia islamica";
- c) "competizione fra il Mediterraneo e l'Europa Centro-Orientale per gli aiuti allo sviluppo", che rende più difficile il dialogo euro-arabo, e accelera l'esplosione delle ondate migratorie da paesi senza speranza di sviluppo adeguato alla crescita demografica.

Le implicazioni "indirette" sono:

- d) "minor collegamento dell'Europa meridionale con quella Centrale", a causa della ridotta presenza militare USA, malgrado l'inserimento della Germania nel Gruppo 5x5 (Mediterraneo Occidentale) e la costituzione di forze multinazionali aeroterrestri (ARRC) e navali (STANAVFORMED). La vecchia NATO restava coesa sotto l'esposizione alla minaccia sovietica, e possedeva inoltre un concreto "meccanismo antidefezione" costituito dallo schieramento in Germania di corpi d'armata nazionali frammischiati lungo il fronte. Le nuove forze multinazionali (anche perché "non prevedono una vera e propria specializzazione dei ruoli") non possono rimediare alla "debolezza politica di fondo" costituita dal fatto che "gli interventi esterni", al contrario dell'autodifesa contro un attacco militare, "sono de-

- gli optional, che presuppongono decisioni politiche contingenti dei singoli stati membri". La sicurezza è un "bene pubblico", e come tale "indivisibile", di cui godono anche, e maggiormente, coloro che non pagano per produrlo. Jean ricorda tuttavia che la strategia nazionale degli USA considera unitariamente il complesso geopolitico Europa-Medio Oriente (comprendente la sponda Sud del Mediterraneo, dei Balcani e del Golfo Persico): l'area geografica di giurisdizione del Comando americano per l'Europa (USEUCOM) è infatti ben più estesa dell'"area NATO" definita dall'art. 6 del Trattato dell'Atlantico del Nord, mentre il Sottocomitato che nell'ambito dei Committees on Foreign Affairs del Congresso si occupa dell'Europa tratta anche del Medio Oriente (esteso dal Mediterraneo all'Oceano indiano);
- e) "aumento della conflittualità interna e dell'instabilità nei paesi islamici" a seguito dell'indebolimento determinato dalla cessazione dell'aiuto economico e militare sovietico e della delegittimazione delle vecchie classi dirigenti nazionaliste formate nell'URSS (non a caso i dirigenti del FIS algerino provengono dalle università francesi), con conseguente crescita del fondamentalismo e del solidarismo islamico e del risentimento anti-occidentale;
  - d) "diminuzione della coesione tra l'Europa e gli Stati Uniti" dovuta alla fine del fattore unificante costituito dalla minaccia sovietica e alla possibile divergenza degli interessi europei (sia quelli della Comunità che quelli dei singoli Stati) e americani anche nel Mediterraneo<sup>19</sup>.

#### 4.3 *Segue: la valutazione della minaccia militare nel Mediterraneo e delle relative contromisure nella relazione di Jean*

Quanto agli aspetti militari, Jean ritiene che - fatta eccezione per il caso di guerre che coinvolgano la Turchia e Israele - non siano configurabili vere e proprie "minacce" da Sud contro l'Europa. Non solo manca una "minaccia" strategicamente unitaria com'era quella sovietica, ma anche le "minacce" dei singoli paesi non sembrano proporsi, neppure potenzialmente, "obiettivi autonomi". Esse invece "si materializzeranno" come *deterrenza o "ritorsione" contro interventi militari Occidentali* (sia quelli per proteggere i propri cittadini e i propri interessi economici, sia quelli "umanitari" per "far cessare massacri o ristabilire la stabilità compromessa dall'azione di gruppi radicali islamici").

Le *minacce strategiche* sono, in ordine crescente di probabilità:

- guerra Turchia-Russia; Turchia-Iran; Israele-Paesi arabi: Guerra Balcanica;
- destabilizzazione interna dei paesi islamici filo-occidentali (in primo luogo



- Egitto e Turchia);
- blocco dei rifornimenti energetici;
- massicce ondate migratorie dalla sponda Sud a quella Nord del Mediterraneo.

Le minacce militari potenziali da Sud ipotizzabili nel medio-lungo periodo sono:

- il terrorismo (anche attraverso l'immigrazione musulmana in Europa);
- il "tecnoterrorismo" navale e aereo contro le linee di comunicazione maritime del Mediterraneo;
- la capacità di offesa aerea (attualmente interessante solo i paesi dell'Europa meridionale ma estensibile nel decennio a tutta l'Europa);
- la proliferazione missilistica;
- la proliferazione di armi di distruzione di massa (nucleari e chimiche) anche se acquisite al solo scopo di deterrenza regionale extraeuropea.

Le contromisure dovrebbero mirare a creare un *cordone sanitario multilaterale* basato sulla "cooperazione sostanzialmente bilaterale" tra i vari paesi occidentali e quelli del Sud, creando vere "aree di influenza economica" (e "promuovendo politiche di collaborazione allo sviluppo mirate soprattutto agli interessi economici dei singoli paesi europei"): il "cordone sanitario" dovrebbe includere anche capacità militari offensive e difensive ma fare "affidamento su 'gendarmi' regionali come l'Egitto e la Turchia, sostenuti da rinforzi mobili forniti soprattutto dagli Stati Uniti".

- Le contromisure politiche suggerite da Jean hanno carattere preventivo:
- assistenza allo sviluppo su basi soprattutto bilaterali;
  - cooperazione ove possibile, in primo luogo nel *monitoraggio ambientale* con "services" satellitari forniti dai paesi europei a quelli della sponda Sud;
  - politiche comuni e nazionali per la *restrizione dell'immigrazione da Sud* in attesa di completare gli aiuti ad Est e potersi di nuovo concentrare sull'assistenza ai paesi del Sud;
  - *sostegno alla stabilità politica* interna dei paesi della sponda Sud mediante appoggio dei governi filo-occidentali;
  - *sostegno alla democratizzazione progressiva dell'area* con tutte le limitazioni che l'adozione di un modello democratico occidentale può avere nelle società islamiche (per le ragioni esposte *infra*, n. 20);
  - *estensione del sistema di sicurezza e cooperazione* dall'Europa (CSCE) al Mediterraneo (CSCM) secondo la proposta italo-spagnola del 1990. Jean avverte però che la CSCM è ostacolata da quattro "notevoli difficoltà oggettive": a) la dissimmetria tra sponda Nord (dove vi è un'Alleanza potente, stabile e compatta) e sponda Sud (dove esistono instabilità e frammentazione); b) il nazionalismo dei Governi arabi, che ritengono di doversi difendere tra loro; c) il permanere del contenzioso arabo-israeliano; d) il timore degli

Stati Uniti che la CSCM marginalizzi la NATO e riduca la sua flessibilità di intervento.

Le *contromisure militari* hanno carattere sia preventivo che di difesa e ritorsione:

- *bombardamento aereo di rappresaglia* contro attacchi terroristici come quello USA su Tripoli e Bengasi del 1986. Jean avverte però che una misura di questo tipo difficilmente "potrebbe essere ripetuta e comunque comporterebbe molti più problemi";
- *estensione a Sud della dissuasione nucleare* statunitense ed eventualmente di quella franco-britannica, che potrebbero essere associate anche ad una strategia di "no-first use" per non apparire troppo minacciose ed aggressive verso il mondo islamico;
- eventuali *attacchi chirurgici preventivi* contro i paesi proliferatori, come il bombardamento israeliano del reattore irakeno di Osirak nel 1980, "che ha avuto riflessi tanto positivi per la crisi del Golfo";
- installazione di *capacità difensive antimissili balistici*, collegato al GPALS americano, nel quadro di una "Iniziativa di Difesa Europea" data l'unitarietà della minaccia per l'intera Europa, mantenendo sotto controllo nazionale solo i sistemi di difesa terminale sia areale che di punto;
- costituzione di una *forza offensiva europea* supportata dalle reti satellitari IMINT ed ELINT statunitensi, in attesa del progettato sistema satellitare di ricognizione UEO, ed adeguati programmi infrastrutturali e di prepianificazione. Tale forza dovrebbe comprendere cacciabombardieri pesanti dotati di armi di precisione contro obiettivi terrestri per la soppressione delle difese aeree, intercettori, aerei cisterna per il rifornimento in volo, radar aeroportati, velivoli per il recupero dei piloti abbattuti (Combat SAR), missili da crociera con gittata di 600-800 km basati su unità navali o subacquee e forze speciali terrestri.

## 5. LA QUESTIONE DEL RISCHIO/MINACCIA ISLAMICO

### 5.1 *L'atteggiamento della stampa*

La stampa quotidiana offre il quadro desolante della disinformazione, dei pregiudizi, della supponenza, della credulità, della vulnerabilità a qualsiasi tipo di "azione psicologica" sulla questione araba e musulmana che caratterizzano l'atteggiamento medio degli italiani nei confronti del mondo arabo e islamico.

Sentimenti contraddittori come la simpatia per la causa palestinese, l'identificazione psicologica con i "winner" (Israele e gli USA), il senso di su-

periorità culturale e la proiezione delle angosce per il futuro collettivo e individuale formano un palinsesto riconfermato dalla banalità, stereotipia e superficialità dei giudizi e dei commenti della stampa e dei media.

"Arabi" e "Islam" evocano ormai prevalentemente concetti negativi, come "terrorismo internazionale", "immigrazione", inquinamento etnico-razziale. Quando il nemico era il comunismo e l'URSS non sarebbe stato facile instillare sentimenti di avversione o di odio nell'opinione pubblica italiana. Lo è invece moltissimo nei confronti del nemico arabo. Peraltro è largamente diffuso il convincimento di una schiacciante superiorità culturale, morale e militare dell'Occidente, che rende questo nemico disprezzabile e dunque non pericoloso.

Mentre la stampa ha messo la sordina sul colpo di stato militare in Algeria, l'ondata di attentati contro i turisti occidentali in Egitto ha dato occasione ad una intervista de *La Repubblica* all'imam egiziano Omar Abdel Rahman, esule negli Stati Uniti: lo stesso resosi irreperibile dopo l'attentato alle Twin Towers di New York e l'individuazione di una pista islamica. Sempre *La Repubblica* del 6 marzo 1993 (il giorno successivo a quello della "scoperta" della "matrice islamica" dell'attentato) intitolava "Italiani a rischio Islam" una intervista a Paul Kennedy, definito "lo storico amico di Clinton", e già noto in Italia per la sua teoria del "declino americano", in occasione dell'edizione italiana del suo ultimo saggio<sup>20</sup>. Peraltro il livello di allarmismo per il fondamentalismo islamico è rimasto molto contenuto, forse anche per un certo scetticismo (come quello dichiarato da Vittorio Zucconi su *L'Espresso*) sulla effettiva matrice dell'attentato alle Twin Towers. Fra gli ultimi interventi, ricordiamo quello de *Il Giorno* del 19 marzo 1993 (Giuseppe Canessa, "Allarme nel mondo per la bomba islamica") con l'immane articolo sul jihad (Gilberto Cella, "Quei musulmani prigionieri del fanatismo islamico"). L'interesse della stampa per il tema è rimasto tuttavia discontinuo e selettivo. I riflettori si sono accesi soltanto seguendo le mosse del presidente Clinton, e non per una effettiva percezione del problema. Così se ne è parlato di nuovo con grande risalto solo in occasione dei colloqui Clinton-Mubarak sul terrorismo internazionale del 6-7 aprile 1993. *La Repubblica* in aprile titolava su due pagine interne (richiamate nella prima): "Allarme terrorismo. Clinton e Mubarak sfidano i fondamentalisti", e un "occhiello" con la Mezzaluna e la stella e la dicitura "la forza dell'Islam". Negli stessi giorni pubblicava inoltre una allarmata corrispondenza dall'Egitto dell'inviato Magdi Allam (già noto per opinioni moderate durante la guerra del Golfo espresse sia su *Il Manifesto* che su *La Repubblica*), e commenti di analogo tenore del corrispondente da New York Ennio Caretto ("L'ultima minaccia degli ayatollah"), di Dino Frescobaldi ("Il radicalismo islamico", 6 aprile) e dello scrittore marocchino Tahar Ben Jelloun (col titolo di sapore quasi delatorio "Come scava la talpa islamica...", 9

aprile): ma anche un commento di segno diverso, di Alberto Jacoviello ("Silenzio su Israele": 8 aprile), in cui si osservava come gli unici paesi arabi finora immuni dal "grande spettro" del fondamentalismo fossero la Libia e l'Iraq, cioè quelli maggiormente osteggiati da Israele e dall'Occidente, quasi a suggerire, anche se in modo molto understated, che l'emersione del fondamentalismo fosse stata favorita, anche intenzionalmente, dalla strategia israelo-occidentale contro il nazionalismo arabo, giudicato il pericolo maggiore proprio perché strumento di omogeneizzazione (e dunque di efficacia) della cultura politica araba con quella occidentale. Per contro lo stesso gruppo editoriale (*La Repubblica*, 10 aprile; *L'Espresso*, 25 aprile, p. 77) dedicavano articoli alla "crociata" di un gruppuscolo cattolico integralista contro la Moschea di Roma: ma un trafiletto di appena 12 righe alla riunione ministeriale di Karachi dell'Organizzazione per la conferenza islamica (!) (*La Repubblica*, 27 aprile 1993).

Da segnalare che una delle motivazioni dei sostenitori dell'intervento antiserbo in Bosnia è di lustrare l'Occidente dall'accusa di praticare la politica dei "due pesi e delle due misure" nei confronti dei musulmani, dimostrando che in almeno un caso esiste una disponibilità occidentale ad aiutare una minoranza musulmana aggredita, evitando di aprire (questa volta in Sud Europa) una seconda "questione palestinese" cavalcata dalla Machtpolitik turca e forse anche egiziana e dal fondamentalismo islamico.

## 5.2 Il contributo informativo del CeMiSS e del CASD

Il Centro Alti Studi Difesa e in particolare il Centro Militare di Studi Strategici che da esso dipende, è l'unico Ente della Difesa che abbia pubblicato studi e analisi di livello accettabile su alcuni dei moltissimi problemi connessi con la cosiddetta "minaccia islamica".

La pubblicazione di carattere più immediatamente applicativo è la ricerca CeMiSS n. 22 (*ISLAM: problemi e prospettive e le politiche dell'Occidente*) diretta da Roberto Aliboni. Contiene anche studi di Pier Giovanni Donini sugli squilibri demografici e l'immigrazione (pp. 155-195) e dell'amb. Fausto Bacchetti sugli interessi occidentali nella Regione (pp. 196-215). Purtroppo lo scarso controllo redazionale ha marcato il saggio di un involontario e eloquente emblema della diffusa ignoranza italiana in genere, e militare in particolare, sull'Islam: questa parola figura infatti scritta in maiuscole nel titolo del saggio: evidentemente il proto e il correttore di bozze l'hanno scambiata per una sigla!

Carattere più teorico e storico-culturale ha invece il rapporto di ricerca CeMiSS nn. 31 e 33 su *Il Pensiero militare nel mondo musulmano* (Roma, febbraio e maggio 1991), diretto da Valeria Fiorani Piacentini. In parte amplia-



mento e approfondimento dell'omonimo saggio da quest'ultima già pubblicato nel precedente rapporto n. 22 (pp. 129-154), contiene una esaustiva e dotta analisi del tanto discusso concetto di "jihad" ("il concetto giuridico-sciaraitico di conflitto armato nella dottrina classica", di Giuseppina Ligios, pp. 35-110) e una analisi geopolitica, antropologica e storica delle Regioni del Pakhtunistan, del Baluchistan e dell'Asia Centrale (di Riccardo Redaelli, pp. 111-243).

Di particolare importanza sono gli *Atti* (bilingui) *del seminario sulla sicurezza in Mediterraneo* organizzato a Roma il 30-31 gennaio e 1 febbraio 1991 dal CeMiSS, con la partecipazione di rappresentanti del Portogallo, della Francia, del Marocco, della Tunisia, della Libia e dell'Egitto, e dedicato alla prospettiva di una CSCM.

Lo studio CASD XLII Sessione (1990-91) *La questione mediorientale ed i suoi riflessi sulla politica di sicurezza dell'Occidente*, esamina il "ruolo strategico della Regione" e le "sfere d'influenza" (USA, URSS, Europa e Lega Araba). Passa poi in rassegna (avvalendosi di una bibliografia molto sommaria e scadente e di dati aggiornati) l'"assetto politico-militare" dei paesi o aggregati regionali dell'area (Penisola Arabica, Maghreb, Egitto e Sudan).

Analizza poi 7 "fattori di instabilità":

- 1) conflitto arabo-israeliano;
- 2) problema demografico;
- 3) panarabismo;
- 4) integralismo islamico;
- 5) problemi di "Leadership" regionale;
- 6) tecnologie e arsenali militari;
- 7) situazione economica; e 4 "focolai di crisi":
  - 1) la questione del Golfo;
  - 2) la questione palestinese;
  - 3) la questione libanese;
  - 4) l'altra frontiera (del mondo islamico lungo il Mediterraneo).

Una seconda e una terza parte vengono poi dedicate alla politica di sicurezza dell'Occidente (pp. 58-76) e nazionale (pp. 77-81).

### 5.3 *Il dissenso critico di Jacoviello e Gambino per l'appoggio occidentale al colpo di stato militare in Algeria*

Gli unici interventi critici sull'appoggio occidentale al colpo di Stato in Algeria comparsi sulla grande stampa italiana si debbono ad Alberto Jacoviello e Antonio Gambino.

Jacoviello, in particolare ("La 'bomba' islamica", *La Repubblica*, 25 febbraio 1992) ha contestato l'allarmismo occidentale sulla minaccia islamica. A



suo avviso il comportamento dei singoli Stati arabi o islamici è dettato esclusivamente dai propri interessi nazionali, come aveva dimostrato l'isolamento di Saddam. Il caso dell'Iran khomeinista, considerato da Gambino "con le carte in regola" almeno sotto il profilo del "comportamento internazionale" tenuto durante e dopo la seconda guerra del Golfo (malgrado il suo appoggio agli Hezbollah del Libano), dimostrava che non era "fatale che regimi musulmani e persino fondamentalisti, ritenuti "cattivi", debbano rimanere tali per l'eternità".

E invece, osservava Gambino, "in Occidente si va diffondendo l'idea di prepararsi ad affrontare il nuovo nemico" succeduto al comunismo: "l'Islam appunto, o meglio l'Islam 'cattivo'". Vengono agitati scenari terrificanti, che parlano di un'alleanza musulmana che andrebbe come minimo dal Pakistan al Marocco, coinvolgendo musulmani "cattivi" dell'Egitto che potrebbero rovesciare i musulmani "buoni" attualmente al potere.

Jacoviello ricordava però che i musulmani si erano fatti sempre guerra tra loro, da ultimo proprio contro il nuovo Saladino, e che nello stesso conflitto con Israele "il movente religioso non era che una maschera di interessi territoriali". Ne era possibile scorgere le "basi di un'alleanza di tutti i musulmani contro l'Occidente": cosa avevano in comune il Pakistan e l'Algeria, oltre la religione? Quale dunque il "cemento reale che dovrebbe tenerli insieme", se tutti i tentativi di confederazione regionale erano sempre immancabilmente falliti?

In realtà, osservava Jacoviello, lo spettro del fronte comune islamico era stato agitato dall'Occidente per giustificare il suo tacito avallo del colpo di stato militare in Algeria dopo la vittoria elettorale del FIS. Ma anche in questo caso l'inimicizia degli islamici di Algeri contro l'Occidente era stata postulata senza prove, e magari alla fine proprio alimentata dall'avallo di un colpo di stato antidemocratico.

Jacoviello riconosceva la pericolosità di una possibile proliferazione nucleare nella regione, ma considerava una "sciocchezza" l'idea della "fantascientifica bomba musulmana". Il deterrente nucleare, qualora Pakistan, Iran e Algeria fossero riusciti a dotarsene, sarebbe stato sicuramente un deterrente nazionale.

Gli unici possibili fattori unificanti erano da cercare nella perdurante ingiustizia dei rapporti economici e nella politica dei "due pesi e delle due misure" sulla questione palestinese.

Commentando il successivo oscuro assassinio dell'impossibile mediatore politico scelto dai militari algerini, il presidente Mohamed Boudiaf, Gambino (Algeria: uffa, quanti colonialisti!", *L'Espresso*, 19 luglio 1992, p. 71) ha sottolineato che alla base del golpe c'è essenzialmente il "colonialismo interno" che si esprime in tre fattori:

- l'autodifesa della classe dirigente corrotta dai vecchi dominatori, e il salvataggio dei propri privilegi economici;
- l'assimilazione, da parte di uno strato ristretto della popolazione, di parametri culturali ed economici estranei alla realtà locale. In altre parole, tali gruppi sognano un paese diverso da quello che è il loro, e si comportano in conseguenza";
- l'appoggio dell'Occidente.

Quest'ultimo fattore appariva particolarmente contraddittorio a Gambino. La linea prevalente dell'Occidente era stata infatti quella di anteporre l'imposizione della democrazia al rispetto del relativismo culturale, minacciando e applicando sanzioni a chi la rifiutava. Ora avallava "il piccolo mostro concettuale di annullamento della democrazia per salvare la democrazia".

Ciò appariva miope e suicida a Gambino, anche nella prospettiva del salvataggio dei propri interessi economici, certo compromessi da un'eventuale guerra civile. Egli si chiedeva perché l'Occidente giudicasse negativamente la ricerca di una "identità collettiva" anche attraverso il "fondamentalismo islamico". A suo avviso proprio "una nuova consapevolezza della loro specificità (e quindi anche della loro dignità)" avrebbe costituito "la garanzia più valida contro quei movimenti migratori dal Sud al Nord che altrimenti potrebbero dimostrarsi incontrollabili".

#### 5.4 *Le valutazioni del generale Jean sulla minaccia islamica*

Diversamente da Jacoviello e Gambino la citata relazione al convegno UEO del generale Jean (*supra*, n. 15) valuta positivamente, per gli interessi occidentali e nazionali (in relazione alla sicurezza del gasdotto algerino), gli effetti del colpo di stato militare in Algeria<sup>21</sup>. A suo avviso, "gli interessi della stabilità a breve termine sono contrapposti a quelli di più lungo periodo": per tale ragione non ritiene prudenti la "democratizzazione e il pluralismo politico" nei paesi dominati dalle élites nazionaliste arabe, anche quelle non filo-occidentali, perché in tal modo si spianerebbe la strada al "fondamentalismo", considerato più pericoloso per l'Occidente. "D'altra parte - aggiunge però - la repressione può costituire un rimedio solo temporaneo", perché "le classi politiche filo-occidentali si troverebbero assediato nella loro società" e crescerebbe il rischio di divisione politica degli eserciti e delle polizie locali, con conseguente guerra civile.

Tuttavia, riguardo all'Occidente, Jean ritiene che l'instabilità politica dei paesi arabi costituisca un rischio soltanto indiretto nel senso che il rischio politico, diminuendo gli investimenti occidentali, frena lo sviluppo e a fronte della crescita demografica accelera l'ondata migratoria.

Inoltre, secondo Jean, "la creazione di un blocco islamico e la minaccia dell'Islam da Sud contro la Cristianità è una pura invenzione": la guerra del Golfo ha infatti non solo mostrato, ma anche acuito la divisione dei paesi arabi, provocando tra l'altro il rapido mutamento di campo della Siria e avviando il negoziato tra Israele e i palestinesi promosso dagli Stati Uniti. Del resto il solidarismo islamico esiste fra i popoli e non fra i governi, la cui azione è ispirata dagli interessi nazionali contrapposti e da fattori geopolitici che ostacolano l'integrazione. Il differenziale di potenza militare con l'Occidente è poi schiacciante a favore di quest'ultimo (cfr. *supra*, n. 16).

Il generale riduce dunque alla instabilità interna dei singoli paesi islamici il "cosiddetto pericolo islamico": eccetto che nell'area del Golfo (a causa dei giacimenti petroliferi) esso "costituisce solo indirettamente una minaccia all'Europa". Anche nel caso di un paese petrolio-dipendente come l'Italia (che ha numerosi impianti alimentabili esclusivamente con il petrolio libico, date le sue particolari caratteristiche chimiche) "gli effetti (di un blocco permanente delle forniture) sarebbero neutralizzabili seppure con difficoltà e certamente non implicherebbero interventi militari".

## 6. IL RITORNO DELLA "GEOPOLITICA"

### 6.1 *L'attenzione della cultura politologica per la "questione nazionale"*

Fattori interni e internazionali hanno determinato, nei primi anni '90, una nuova attenzione e sensibilità per la "questione nazionale" in Italia nella letteratura politologica e internazionalista. Vi ha contribuito soprattutto la componente liberaldemocratica che in passato ha maggiormente sostenuto e caldeggiato i processi di integrazione multi e sovranazionale nel quadro europeo e transatlantico. Il limite di questi primi interventi è di non aver ancora affrontato con l'ampiezza necessaria il problema dell'intrinseca opposizione tendenziale tra i dogmi del pensiero liberaldemocratico (primato dell'economia sulla politica e del mercato sullo Stato, negatività dello stato sociale, necessità di un trasferimento di sovranità) e l'identità nazionale. Onde essi hanno dato l'impressione di affrontare il problema in termini pedagogici, che vanno dalle semplici denunce, anche penetranti, dei rischi del leghismo, all'invocazione - perfino con indebite sfumature autocritiche - di una migliore pedagogia nazionale affidata ai professori di scienza politica e agli elzeviristi dei quotidiani<sup>22</sup>. In questo quadro sono state lodevolmente riabilitate espressioni in parte in passato rimosse dall'alta cultura, come "nazione" e "interessi nazionali"<sup>23</sup>, ma spesso con scarso approfondimento sia dei contenuti di questi concetti sia soprattutto delle ragioni non banali dell'ostracismo decretato nei loro con-

fronti. Di conseguenza anche i più autorevoli e argomentati inviti alla riflessione hanno probabilmente scavato meno del previsto e del necessario, e talora sono stati addirittura riassorbiti nelle trivialità del “nuovismo” e dell’“antifascismo” alla moda, gattopardescamente sventolati come bandiere secondo il vecchio principio del dottor Johnson che “il patriottismo è l’ultimo rifugio delle canaglie”.

## 6.2 Il successo di “*Limes. Rivista italiana di geopolitica*” (marzo 1993)

Nel quadro di questa riconsiderazione degli “interessi nazionali” si è inserita una forte rivalutazione dei fattori geopolitici e geoeconomici della politica estera nazionale: peraltro più affermata come esigenza che effettivamente utilizzata per analisi di settore. Il grande successo di *Limes*, “rivista italiana di geopolitica” (il cui primo numero, uscito a fine marzo 1993, ha esaurito in pochi giorni 12 mila copie costringendo l’editore alla ristampa), anche se in molta parte dovuto all’ottimo lancio pubblicitario assicurato dal gruppo editoriale *La Repubblica-L’Espresso* anche con convegni e presentazioni a Venezia, Roma, Trieste, Milano e in centri minori, all’attualità del tema affrontato nel primo numero (*la guerra in Europa. Adriatico, Jugoslavia, Balcani*), e al collegamento con il circuito della “sinistra” liberale (il condirettore italiano, Lucio Caracciolo, lo è anche di *MicroMega*, con la quale *Limes* condivide sede redazionale e veste grafica<sup>24</sup>) dimostra comunque eloquentemente quanto il discorso trovi oggi audience. Ciò risalta ancor più dal confronto con due iniziative editoriali in parte analoghe tentate in Italia in epoche molto differenti (il 1939-42 e il 1978-82).

La rivista *Geopolitica* di Giorgio Roletto ed Ernesto Massi (1939-1942), nata in ambito triestino ma edita a Milano dalla Sperling e Kupfer, benché sponsorizzata da un uomo potente come Bottai, e, per quanto non del tutto gradita al regime, pur sempre avvantaggiata dal clima politico dell’epoca, non andò mai oltre le mille copie vendute<sup>25</sup>. Benché nel consiglio scientifico di *Limes* figurì, in qualità di direttore generale degli Affari politici del MAE, anche il figlio di Bottai, Bruno, l’editoriale non fa alcun cenno di questo noto precedente della geopolitica in Italia. Ciò non sembra dovuto ad imbarazzo per l’ormai lontana demonizzazione riservata alla parola in Europa (ma non certo negli Stati Uniti) per il collegamento (del resto difficile e alla fine addirittura antagonistico della scuola di Haushofer col regime nazista): del resto *Geopolitica* non si richiamava alla scuola hauseriana e polemizzava con le sue teorie e parole d’ordine. Piuttosto la mancanza di riferimenti (lamentata non senza ragione da alcuni giovani redattori e collaboratori impegnati nella ricerca sul pensiero geopolitico) sembra dovuta alla scelta lodevole di dare spazio al-

la ricerca "sul campo", senza pregiudiziali metodologiche o schieramenti accademici, e senza partire fin dall'inizio con appesantimenti storico-filologici che si presumono (un po' elitariamente e forse a torto) indigesti al pubblico più vasto cui la rivista intende rivolgersi, e che possono essere comunque sviluppati in diverse pubblicazioni<sup>26</sup> o anche in futuro sulla stessa rivista (dove compare comunque già una rubrica denominata "archivio").

*Limes* rappresenta anche lo "sbarco" in Italia della scuola geopolitica francese di sinistra (oggi pienamente inserita nel sistema degli istituti sponsorizzati dallo Stato). Questa operazione è stata realizzata con successo da Michel Korinman, secondo direttore della rivista *Hérodote* e condirettore di *Limes*, grazie al circuito internazionale degli "ex-sessantottini" e dei "postcomunisti" gradualmente approdati, negli anni '80, all'occidentalismo e alla liberaldemocrazia, e soprattutto all'intelligente "traduzione" delle tematiche geopolitiche nei termini più consoni al discorso politico attualmente corrente in Italia operata da Caracciolo, nonché alla piccante eterogeneità politico-culturale dei nomi riuniti nel Consiglio scientifico e nel comitato di redazione della rivista<sup>27</sup>, che non ha mancato di suscitare a sinistra meraviglie e polemiche<sup>28</sup>, ovviamente anch'esse ad ampia ricaduta editoriale. Ma un tentativo, fallito, era stato già condotto alla fine degli anni '70 dal caposcuola storico, Yves Lacoste, tramite il più ristretto ambiente dei geografi italiani di sinistra riuniti attorno a Massimo Quaini (fra l'altro uno degli storici della geografia italiana in epoca fascista, autore di un breve saggio su *Geopolitica*): *Hérodote Italia* (edito da Bertani, di Verona, un editore dell'area extraparlamentare) pubblicò saltuariamente, dal 1978 al 1982, una dozzina di numeri (con veste grafica e spesso articoli mutuati da *Hérodote*).

Infine, *Limes* rappresenta una esplicita rottura del tradizionale approccio "soft" e "istituzionale" ai problemi della politica estera. La novità è stata rilevata, non senza qualche critica e autocritica, anche dai rappresentanti degli istituti di politica estera (IAI, ISPI, CESPI) intervenuti alle presentazioni della rivista: ma soprattutto dallo stesso ambiente diplomatico. Nella prima presentazione (tenuta a Venezia il 27 e 28 marzo 1993) l'ambasciatore Bottai ha sottolineato questo annuncio di pluralismo nelle scuole di politica estera italiana, e lo stesso ministro degli esteri Emilio Colombo ha avvertito il bisogno di condurre una interessantissima e approfondita "difesa" delle ragioni storiche che hanno sostanziato il tradizionale approccio italiano e che oggi sembra contestato anche con una certa improntitudine in nome di nuovi "profili" e "responsabilità" internazionali auspicati per l'Italia.



6.3 *La nuova interpretazione storiografica della politica estera italiana (Santoro e Romano) e il saggio dell'ambasciatore Ludovico Incisa di Camerana sulla ridefinizione "geopolitica" degli interessi italiani rispetto a quelli americani ed europei (1991-1993)*

Anche se il tono degli interventi, non solo ufficiali o ufficiosi, dei diplomatici italiani resta in maggioranza improntato al tradizionale "basso profilo" e al triplice cerchio delle ortodossie comunitaria, atlantica e onusiana, a partire dal 1990 si sono fatte sempre più forti e numerose voci dissonanti, non solo e non tanto sulle linee ufficiali della politica estera<sup>29</sup>, quanto soprattutto sull'approccio da seguire per definirla. Ciò ha indotto anche l'esigenza di una storia critica complessiva della politica estera italiana, priva di appesantimenti eruditi e mirata all'interpretazione dei suoi tratti salienti, attenta alle costanti, alle svolte, ai condizionamenti geopolitici, culturali, ideologici, cui si sono dedicati il politologo Carlo Maria Santoro<sup>30</sup>, uno degli animatori dell'ISPI, molto attento alle questioni di sicurezza e difesa, e l'ambasciatore Sergio Romano<sup>31</sup>, membro del Consiglio scientifico di *Limes*, e in predicato per il ministero della difesa nel Governo Ciampi.

Particolare rilievo assume in questo complesso rinnovamento di pensiero un articolo dell'ambasciatore Ludovico Incisa di Camerana (il "Ludovico Garruccio" autore nel 1980 di *Italia senza eroi*) comparso proprio alla vigilia dell'uscita di *Limes* sulla rivista del più antico istituto italiano di politica estera<sup>32</sup>.

Incisa sottolinea i fattori che dopo la fine del mondo bipolare tendono a divaricare gli "interessi nazionali" italiani rispetto a quelli degli Stati Uniti. La "differenza" tra interessi italiani e interessi americani esisteva anche in passato, ma "il primato della sicrezza atlantica faceva premio su qualsiasi riserva", al punto che il modesto episodio di Sigonella "acquistava la dimensione epica di uno scatto d'orgoglio che rasentava la rivendicazione independentista". Ora, invece, l'integrazione europea gioca in senso opposto: la competizione geoeconomica Europa-Stati Uniti e l'uscita dell'Italia dall'area del dollaro per entrare in quella del marco, impongono all'Italia di ricordarsi che essa "gioca ormai in un'altra squadra". Inoltre l'assoluto "realismo" della politica estera americana, attenta a privilegiare ovunque i propri interessi nazionali, pur senza essere "in contraddizione con gli intertessi italiani...in parte (li) obbliga ad uscire allo scoperto". D'altra parte neppure l'Europa, priva di "una strategia omogenea" e "condannata a puntare sugli espedienti istituzionali e sui traguardi monetari ed economici", "può coprire l'intero arco degli interessi italiani". Incisa suggerisce che la politica europea dell'Italia si discosti dalla "via inglese" finora seguita ("il ricorso all'attore esterno") per imboccare quella "francese" dell'"associazione preferenziale con la Germania" per la creazione di "uno spazio russo-europeo" contrapposto a uno "spazio Pacifico" formato da USA

e Giappone. La via inglese, infatti, basata sulla special partnership con gli USA, "è unica e inimitabile", e non si può ipotizzare "una coalizione che abbia il suo capolinea a Londra". La via francese è dunque obbligata, come riflesso dello "spostamento (sotto il profilo geopolitico e geoeconomico) del nostro referente esterno dagli Stati uniti alla Germania".

Occorre verificare "ciò che è vivo e ciò che è morto nell'impostazione internazionale da noi adottata fino al 1989". Incisa ritiene ormai insufficiente la famosa "dottrina dei tre cerchi" (europeo, atlantico, mediterraneo), erede della tradizione diplomatica regia e ispirata al principio del "peso determinante" (ovvero, a seconda del punto di vista, "della sedia vuota" o del *lunching power*), come pure la "sottovalutazione della potenza italiana" che ha caratterizzato la diplomazia repubblicana sia per reazione alla "sopravalutazione" del periodo liberale e fascista, sia per evitare lacerazioni politiche interne. La dottrina dei tre cerchi soddisfaceva "i tre filoni politico-culturali maggiori: l'occidentalismo, l'uropeismo e il terzomondismo mediterraneo", fin quasi ad annullare "lo spartiacque tra governo ed opposizione ad un costo minimo in termini internazionali". Se gli "interessi permanenti", disinvoltamente intercambiabili nella visione "di marca sabauda" ispirata ad un anomalo "realismo strategico" potevano essere giustamente giudicati da Chabod "pura astrazione dottrinaria", quelli "parzialmente" recuperati dalla repubblica lo sono stati "in un contesto universalistico ed ecumenico che li confonde e li nasconde", facendo in modo che l'Italia continuasse a perderli "costantemente di vista".

A suo avviso la fine del bipolarismo significa per l'Italia "il recupero della sua posizione geografica" di "paese centro-europeo": un "dato oggettivo liberatorio", che tuttavia "prefigura grandi responsabilità". L'inserimento nel G-7, che "corrisponde ad un interesse permanente italiano, alla vocazione mercantile emersa nel secondo dopoguerra", ha infatti accordato all'Italia "lo status di potenza globale", con "interessi extraregionali precisi" nel "gestire e proteggere l'internazionalizzazione del proprio sistema economico": non certo nelle ex-colonie (come perseguito da un "pervicace e morbosio africanismo"), ma anzitutto in America Latina<sup>33</sup>, "banco di prova di una politica globale". Incisa si spinge a sostenere che l'Italia, assieme alla Germania, è stato il paese che ha maggiormente guadagnato dalla "vittoria dell'Occidente nella guerra fredda", e cita a riprova il "riassorbimento della sua RDT" (il PCI) e l'acquisizione di nuovi "vantaggi" rispetto a Londra e Parigi "nel quadro dei nuovi equilibri europei". Così l'Italia "recupera la sua funzione di piattaforma girevole (sic) tra Est e Ovest, tra Nord e Sud". Incisa valuta positivamente l'Esagonale (ora "a geometria variabile") ma indica anch'egli il rischio che, dato il differenziale economico con la Germania, "una simile formula diventi un semplice alibi, la copertura superficiale di un'effettiva germanizzazione del-

l'area". Relativamente al Mediterraneo indica come interesse italiano la separazione dei problemi della subregione Occidentale "dall'ordito negoziale del Mediterraneo Orientale" (in quanto gestito dagli USA e condizionato dalla Turchia), ipotizzando che la Germania conceda una "delega in bianco" a Francia, Spagna e Italia per la gestione dei problemi dell'area.

Ma Incisa denuncia anche il rischio che ancora una volta la "vittoria" italiana risulti una "vittoria mutilata", e che l'Italia si lasci sfuggire di mano le carte derivanti dalla sua posizione geopolitica sia per la crisi interna sia per l'abitudine alla "sottovalutazione" del proprio ruolo e della propria immagine, che trova anche una perniciosa "ricettività all'estero". A giudizio di Incisa è comunque ora che l'Italia cessi di "travestirsi da nano politico" e si paghi "il biglietto di prima classe" nella politica internazionale.

## 7. I FATTORI IDEOLOGICI NELLA PERCEZIONE DELLA MINACCIA DA SUD

### 7.1 *Il peso dei fattori ideologici e psicologici nella percezione italiana del "rischio/minaccia da Sud"*

Nei confronti dell'area che essa definisce "di interesse strategico" (Sud Europa, Mediterraneo e Golfo) l'Italia soffre di un gap di informazione e valutazione autonoma a dir poco impressionante. Mentre ci si preoccupa di segnalare l'esigenza di un sistema di ricognizione satellitare e di radar avioportati a base nazionale o europea, ancor più sbalorditiva è l'assenza di iniziative coordinate per lo sviluppo degli strumenti di conoscenza e di valutazione critica di tutti gli aspetti e di tutti i problemi di interesse strategico.

Il gap di informazione e valutazione critica di cui soffre l'Italia rispetto agli altri partners Occidentali si riflette nel maggior peso che i fattori puramente ideologici e psicologici hanno nelle decisioni collettive.

Ciò determina:

- 1) carattere puramente "reattivo" delle posizioni italiane, con tendenza alla discontinuità, alla sottovalutazione e alla credulità, e forte vulnerabilità alla penetrazione psicologica e alla dezinformatsija e scarsa tenuta psicologica di fronte ai sistemi di "diplomazia coercitiva";
- 2) forte tasso di "eterodirezione" del sistema di fabbricazione del consenso e di condizionabilità esterna del processo decisionale nazionale;
- 3) carattere "fiduciario" della valutazione nazionale, con dipendenza non solo pratica, ma anche psicologica, dalla rappresentazione fornita da potenze estere, ancorchè alleate;
- 4) incapacità di definire e difendere gli interessi nazionali nell'area, con rinvio allo "stare decisis" e all'attendismo;

- 5) irrilevanza delle iniziative diplomatiche ed eventualmente militari in assenza di una chiara visione degli obiettivi nazionali.

La percezione del "rischio/minaccia da Sud" non è dunque legata a parametri oggettivi e razionali, bensì a una questione essenzialmente ideologica e di schieramento. Per gli uni, la colpa della peste ce l'hanno gli spagnoli che pagano gli untori per vendicarsi del popolo; per altri, dipende tutto da una congiuntura astrale; per altri ancora, dal complotto luterano e dal patto col diavolo. Si finisce che rischia la testa chi la scuote perplesso o magari sconsiglia le processioni osservando che diffondono il contagio.

## 7.2 *L'evoluzione del pacifismo e dell'autonomismo nazionale dall'epoca dell'atlantismo a quella dell'interventismo globale*

Pacifismo e interventismo si definiscono oggi come le due risposte globali e ideologiche alternative che le medie potenze europee sono sollecitate a dare alla sfida dell'occidentalismo e del mondialismo, cioè al disegno di un mondo unipolare-imperiale perseguito dalla Presidenza Bush attraverso il progetto di Nuovo Ordine Mondiale americano-"onusiano", e ai nuovi principi di diritto internazionale che lo sostanziano: riforma del Consiglio di sicurezza delle N.U., attribuzione alle N.U. di una funzione di legittimazione sussidiaria del ricorso alla guerra economica e all'intervento armato da parte dell'Occidente, deroghe selettive ai principi di intangibilità delle frontiere e di sovranità nazionale in nome dell'autodeterminazione dei popoli e del diritto-dovere di intervento umanitario, "costituzionalizzazione" del sistema delle relazioni internazionali<sup>34</sup>, priorità della tutela dei "diritti umani" su quella degli interessi nazionali. L'assolutezza, la vaghezza e l'intrinseca contraddittorietà delle risposte riflettono quelle della domanda, che verte sui massimi principi.

Gli Alleati europei si trovano nei confronti degli Stati Uniti nella stessa posizione in cui vennero a trovarsi i Prisci Latini quando Roma trasformò il *foedus Cassianum* da alleanza regionale, paritaria e difensiva in alleanza globale, egemonica e offensiva. Le vecchie regole dell'atlantismo regionale sono scavalcate, più che sovvertite, dalla deregulation dell'interventismo globale.

Nella nuova configurazione, pacifismo e interventismo hanno fatto il loro esordio, in tutti i paesi occidentali, in occasione della crisi e della guerra del Golfo. Naturalmente entrambi derivavano dalla precedente costellazione ideologica, determinata dal vecchio mondo bipolare e dalle specifiche connotazioni nazionali, ma con rilevanti mutamenti rispetto al passato. In particolare, in special modo in Italia, alcune componenti ideologiche del pacifismo "storico" dell'epoca bipolare (antinuclearismo, ecologismo, occidentalismo radicale e postcomunista) se ne sono più chiaramente distaccate, fino ad approdare all'op-



posta sponda dell'interventismo. Vi si è tuttavia tatticamente aggiunta una componente cattolica che potremmo definire "oltremontana", dato il suo riferimento al magistero pontificio, più che a quello episcopale, e distinta dalla tradizionale componente cattocomunista (o "piagnona"), mentre neppure questa volta (diversamente da quanto avvenuto in Francia) è maturata in Italia una riconoscibile componente "nazional-autonomista". Quest'ultima, presente tradizionalmente nello schieramento atlantista, rischia peraltro di non poter trovare una collocazione altrettanto facile all'interno dell'interventismo. Quest'ultimo rappresenta infatti più una frattura con l'atlantismo che un suo logico e naturale sviluppo, e si connota di apporti ideologici nuovi e impensati, tra i quali quello apparentemente paradossale del postcomunismo.

## 8. TENDENZIALE CONVERSIONE ALL'INTERVENTISMO DI ALCUNE COMPONENTI STORICHE DEL PACIFISMO ITALIANO

### 8.1 *L'evoluzione della componente antinucleare-ecologista*

Esaminiamo più in dettaglio le ragioni intrinseche che hanno portato le componenti antinucleare-ecologista e radicale a consumare, agli albori del mondo unipolare, il loro logico e definitivo passaggio di campo dal pacifismo all'interventismo, portando a termine un processo che stava inscritto nelle loro radici ideologiche e che già si annunciava chiaramente nell'ultimo decennio dell'epoca bipolare.

La componente antinucleare-ecologista era l'unica che fosse veramente "transnazionale" e transatlantica, cioè presente con identiche tematiche ed identico linguaggio in tutti i movimenti per la pace sorti nei paesi Occidentali contro gli Euromissili. Era relativamente invulnerabile alle accuse di filo-sovietismo, antiamericanismo e nazionalismo, se non altro perché trovava proprio negli Stati Uniti il suo punto di forza: relativamente, perché l'accusa di "antiamericanismo" non è inusuale nel dibattito interno degli Stati Uniti (se la sono scambiata reciprocamente anche Bush e Clinton, in nome delle opposte visioni degli interessi nazionali degli Stati Uniti). In Italia essa non aveva la direzione politica del movimento anti-Cruise, suicidariamente avocata dal PCI, ma non tardò ad egemonizzarne le tematiche e il linguaggio, marginalizzando le altre due componenti, quella cattocomunista e quella nazionalpopolare, con riflessi di rilievo anche per la cultura politica e gli equilibri interni dello stesso PCI.

La guerra del Golfo ha minato il carattere transatlantico del movimento pacifista. Anzitutto perché essa serviva magnificamente gli interessi nazionali americani: in Europa, questa poteva essere una buona ragione per opporvi-



si, ma certo non negli Stati Uniti. In secondo luogo, proprio perché essa suscitava più consensi che opposizioni nell'unica componente transatlantica del vecchio pacifismo. Infatti, antinucleari ed ecologisti hanno finito necessariamente per dividersi di fronte ad una guerra che aveva tra i propri scopi dichiarati l'eliminazione di un arsenale nucleare e chimico, e che ribadiva la perdurante centralità del petrolio rispetto al nucleare: "no war for oil" era uno slogan obiettivamente contraddittorio, ad esempio, per chi aveva promosso in Italia - con il sotterraneo sostegno delle lobbies petrolifere - il referendum antinucleare, sia pure nel segno delle futuribili "energie alternative". Più in generale, l'ecologismo ha contribuito fortemente a sgretolare il principio portante del terzomondismo (a sua volta una delle componenti "storiche" del pacifismo italiano), e cioè il diritto allo sviluppo e all'indipendenza nazionale. L'ecologismo "di sinistra" non poggia più, ormai, che su singole fedeltà personali: o rinnega la propria coerenza, subordinandola ad altri e più forti valori, oppure resta subalterno all'ecologismo occidentalista, come è avvenuto sulla questione della Transamazônica: è paradossale che perfino Ingrao abbia finito per dare il suo avallo al sabotaggio dello sviluppo e alla limitazione della sovranità del Brasile. In realtà, il divorzio dell'antinuclearismo e dell'ecologismo dal pacifismo "di sinistra" prelude al loro necessario incontro con l'interventismo, quanto meno nella sua versione internazionalista o "onusiana".

## 8.2 *L'evoluzione della componente radicale*

Del pari si è ulteriormente approfondita la distanza della componente occidentalista maggiormente caratterizzata in senso politico, cioè quella radicale, già emersa vistosamente nella questione degli Euromissili. Benchè la prima manifestazione contro gli Euromissili (nel 1979) fosse stata promossa proprio dai radicali, allora la rottura era stata determinata dal loro anticomunismo e antisovietismo, ed era rimasta appena dissimulata dalla strategia indiretta scelta da Pannella. Eppure le "marce di Pasqua" dal Quirinale al Vaticano, che riunivano attorno a Pannella esponenti del moderatismo cattolico e della finanziaria di famiglia che controlla il nucleo duro dell'industria nazionale per la difesa, era chiaramente diretta a contrapporre al "falso" pacifismo politico del PCI quello cosiddetto "vero" (in quanto metapolitico) incentrato sul tema della "fame nel mondo"<sup>35</sup>. Del pari le "carovane della pace" oltre la Cortina di Ferro, e il sostegno ai movimenti di opposizione dell'Est attraverso il "partito transnazionale" erano funzionali alla strategia di destabilizzazione dei regimi comunisti condotta dall'Occidente, a partire dalla Presidenza Carter, sul tema dei principi di Helsinki e dei diritti umani.

Di fronte al Nuovo Ordine Mondiale, l'occidentalismo ha spostato la

componente radicale su posizioni addirittura di oltranzismo interventista: non solo la sconfessione dell'Intifada e dell'African National Congress, la giustificazione del colpo di stato militare in Algeria, la spaccatura nel voto parlamentare sulla partecipazione italiana alla guerra del Golfo, ma anche il sostegno attivo alla secessione slovena e croata e perfino il rifiuto aprioristico di soluzioni negoziali alla guerra interetnica in Bosnia, con l'aperto sostegno alle opzioni più estremiste e avventuriste di massicci interventi militari occidentali<sup>36</sup> qualificano oggi - del resto coerentemente - la politica estera perorata da Pannella. Più in generale, l'assunto nonviolento e ghandiano è palesemente utilizzato per estendere la criminalizzazione dell'autotutela armata contro l'aggressione economica (già sancita dallo Statuto dell'ONU e resa effettiva contro l'Iraq), anche ad ogni forma di autodifesa nazionale o di resistenza interna, dando ulteriori giustificazioni ideologiche alla propaganda occidentalista sui "crimini di guerra" e sul "terrorismo internazionale", e lasciando ovviamente impregiudicata la pragmatica distinzione reaganiana fra "terrorists" e "freedom fighters".

### 8.3 *L'evoluzione del postcomunismo*

La questione degli Euromissili ebbe un peso decisivo nel fallimento del "compromesso storico". Il PCI fu indotto a compiere un passo che avvertiva in qualche modo disastroso dalla preoccupazione elettoralistica di uno scavalco a sinistra e dal condizionamento ideologico della base. Illudendosi di poter mediare e distinguere, bruciò le proprie credenziali atlantiste a vantaggio del PSI e sacrificò la propria componente nazionalpopolare che ne aveva consentito l'avvicinamento all'area di Governo. Tuttavia, paradossalmente, proprio rassegnandosi sotto Berlinguer alla colonizzazione culturale antinuclearista ed ecologista, affrettò il prevalere al proprio interno della componente "liberal", in seguito essenziale alla strategia "gorbacioviana" seguita dalla segreteria Occhetto.

Impegnato nella difficile evoluzione verso il postcomunismo, non deve sorprendere che fosse proprio il PCI, con la proposta Pecchioli di esercito volontario avanzata nel 1988<sup>37</sup>, il primo partito italiano a recepire la nuova connotazione interventista e non più atlantica della solidarietà occidentale. In piena crisi del Golfo, il PCI distolse l'attenzione della base sulla marginale e pretestuosa vicenda dell'organizzazione Gladio, avendo cura di restringere la polemica al solo aspetto del preteso "complotto" militar-democristiano, senza sollevare la questione dell'ingerenza americana, e osservando lo stesso atteggiamento cauto a proposito della ben più grave questione di Ustica. Fece poi mancare ogni apporto organizzativo e logistico alle manifestazioni per la

pace svoltesi nell'imminenza della guerra. Del resto la divisione del Partito nel voto parlamentare sull'invio del gruppo navale fece da prodromo alla scissione consumata proprio durante il conflitto, e sembra che tra i delegati al congresso di fondazione del PDS il SISMI abbia discretamente rilevato una netta prevalenza di opinioni interventiste. Un anno più tardi, il fatto che uno dei massimi fustigatori di "Gladio" avesse dichiarato durante la guerra del Golfo che il suo presidente era Bush e non Andreotti o Cossiga, non ha impedito al PDS di valutarne un'eventuale candidatura di bandiera per il Quirinale. Difficilmente il PDS avrebbe potuto fare di più per contenere le dimensioni dell'opposizione pacifista alla guerra non solo al suo interno ma anche nel paese.

La scissione di Rifondazione Comunista ha drenato quel che restava della vecchia cultura nazionalpopolare e della tradizione terzomondista, antiamericana e antisionista formatasi negli anni '60, sottoposte a durissime requisitorie non tanto da parte degli avversari tradizionali, quanto soprattutto dalla stessa direzione "gorbacioviana" supportata dalla componente "liberal" che - dentro e attorno al PDS - ne ha auspicato e favorito la transizione al postcomunismo e all'occidentalismo. Così anche ai "veterocomunisti" italiani i postcomunisti non hanno risparmiato accuse di stalinismo e nazional-comunismo e perfino di criptonazismo e razzismo.

Già sessant'anni fa Gramsci, nelle osservazioni sulle reazioni degli intellettuali europei a *Babbitt*, aveva compiuto una penetrante analisi dell'"antiamericanismo" piccolo borghese<sup>38</sup>; e più in generale la cultura politica del PCI, almeno a partire dall'epoca della "distensione", includeva la contrapposizione di maniera tra un'America "reazionaria" e "imperialista" impersonata dai Presidenti repubblicani e un'America "democratica" e "progressista" impersonata da quelli democratici: un'immagine, del resto, che rispecchiava l'interpretazione democratica della storia americana<sup>39</sup> e che era accolta anche dall'atlantismo moderato. Ma le più recenti polemiche contro il "mito dell'imperialismo americano"<sup>40</sup> e le denunce dei veri o presunti antiamericanismi di destra, di centro e di sinistra che provengono dall'area postcomunista vanno spesso oltre il segno, finendo quasi per criminalizzare lo stesso tentativo di operare una distinzione fra le diverse anime dell'America, e toccando punte di vero e proprio fondamentalismo occidentalista.

#### 8.4 *Le due componenti cattoliche: "piagnoni" e "oltremontani"*

Fedele al pacifismo militante è rimasta la sua tradizionale componente cattolica, più ampia dell'area propriamente cattocomunista ma ad essa accomunata dall'ispirazione savonaroliana o "piagnona". Fortemente connotata sul piano ideologico, stenta però a rendersi autonomamente riconoscibile sul piano po-



litico, sia per il condizionamento episcopale sull'associazionismo cattolico, sia per la concorrenza che su questo piano le fanno le varie componenti cattoliche che si riconoscono nella DC: sotto questo aspetto l'acme fu toccato all'epoca degli Euromissili, grazie al relativo avallo episcopale alla campagna per il "freeze". Essa agisce tuttavia come fattore di rigidità della cultura e dell'azione politica pacifista, contribuendo a renderla ancor più vulnerabile alle argomentazioni etiche dell'interventismo, specie a quelle abilmente agitate dalla componente radicale. Dopo il distacco dell'antinuclearismo e dell'ecologismo dal pacifismo, essa resta il più forte ostacolo ad un ipotetico "nazional-pacifismo" di tipo geopolitico o realista. In passato, attraverso la "teologia della liberazione", aveva in qualche misura avallato la versione rivoluzionaria e guerrigliera del terzomondismo: ma oggi, sconfessata o comunque conclusa quella fase dell'esperienza cattolica latinoamericana, anche il terzomondismo dei "piagnoni" italiani tende a confondersi con la versione edulcorata datane dall'ecologismo.

Del tutto diverso, e inedito, è il pacifismo cattolico che più sopra abbiamo definito "oltremontano", espresso soprattutto in Italia dal Movimento popolare ciellino. Il criterio che lo ispira è quello di un rigido allineamento non solo al magistero pontificio ma addirittura alla diplomazia vaticana: un allineamento tollerato più che richiesto e talora forse non gradito, nella misura in cui può turbare i difficili equilibri del mondo cattolico italiano. Riflettendo quello del Pontefice, il suo pacifismo è dunque selettivo e "politico": si è manifestato nella guerra del Golfo, ma si è convertito in aperto interventismo nel caso della Bosnia. Del resto finora la più ampia teorizzazione del "dovere" di intervento umanitario è quella formulata da papa Wojtyła. Ovviamente questa impostazione non consente spazio alcuno a considerazioni (pacifiste o interventiste che siano) ispirate agli interessi nazionali: essa contribuisce dunque alla radicalizzazione ideologica delle scelte e accresce ulteriormente il già elevato tasso di vulnerabilità ad eventuali "azioni psicologiche" eterodirette tese a condizionare il processo decisionale nazionale.

## 9. LA CRISI DELL'AUTONOMISMO NAZIONALE

### 9.1 *Assenza nel pacifismo italiano di una componente "nazionalpacifista"*

Nel pacifismo italiano è tradizionalmente mancata una vera componente "nazional-neutralista" o "nazional-autonomista", distinta da quella "nazional-popolare" del vecchio PCI per la sua connotazione statualista e per le sue matrici culturali (realismo e geopolitica). Scarsamente sensibile all'antisovietismo, essa restava tuttavia sostanzialmente, e talora accentuatamente, anticomunista:

di conseguenza, anche se alcune frange furono occasionalmente presenti nel movimento dei "partigiani della pace", il suo centro di gravitazione congeniale fu, come in Francia e in Germania, all'interno della maggioranza, in particolare nella sinistra DC e nel PSI. Ciò la condusse alla rapida sostituzione dell'insostenibile neutralismo<sup>41</sup> di principio con un flessibile e pragmatico autonomismo, del resto tutt'altro che estraneo alla cultura della diplomazia e dello Stato maggiore: poté così più efficacemente influenzare la politica estera del paese, talora come utile correttivo, e più spesso come versione moderata e "nazionale" dell'atlantismo, fin dal cosiddetto "neoatlantismo" del 1956-1959. Quest'ultimo fu interpretato strettamente in funzione degli equilibri politici interni (come condizione irrinunciabile per l'inserimento nell'area di Governo), nonchè degli interessi nazionali, cioè come quel necessario sistema di sicurezza - da limitarsi il più possibile ai soli aspetti militari - che garantiva all'Italia il riequilibrio di rango nei confronti di Francia e Gran Bretagna (e poi anche Germania), nonchè una forte autonomia in tutti gli altri settori della politica estera, a cominciare da quello commerciale.

Il fatto che questa componente autonomista non fosse antisovietica, non implicava minimamente che fosse antiamericana, benchè ogni tanto proprio di questo fosse ritualmente sospettata dai custodi delle ortodossie atlantiche ed europeiste: anzi, in tutte le materie non strettamente militari (e talora anche in queste) tendeva semmai al bilateralismo con gli USA, scavalcando le camere di compensazione atlantica e comunitaria, allo scopo di avere "mano libera" sia in politica interna (apertura a sinistra, compromesso storico, difesa e sviluppo dello stato sociale e dell'assistenzialismo economico) che in politica estera ("mini-Ostpolitik" e "terzomondismo" tesi esclusivamente all'espansione commerciale a Est e a Sud). Questa linea contribuì del resto a radicare profondamente nel paese non solo l'atlantismo, ma anche un atteggiamento selettivamente proamericano, favorendo la formale accettazione della NATO da parte del PSI negli anni '60 e del PCI negli anni '70.

## 9.2 Collocazione della componente "nazional-autonomista" nello schieramento "atlantista"

All'epoca degli Euromissili la componente autonomista rimase defilata nello schieramento atlantista: non solo perché giudicava che il mantenimento del "coupling" strategico tra Europa e Stati Uniti fosse essenziale alla politica del "sacro egoismo" commerciale, ma anche perché condivideva l'allarmismo dei "German-haters" su un possibile esito nazional-neutralista del movimento pacifista tedesco. Vi influirono però anche considerazioni di politica interna; fu proprio in seguito al fermo sostegno dato dal PSI all'installazione de-



gli Euromissili che venne superato il veto americano alla Presidenza del Consiglio socialista. Benchè coinvolto dalla componente "nazionalpopolare" in dubbie iniziative di "democratizzazione" della politica estera<sup>42</sup> (come il referendum "autogestito" sugli Euromissili teorizzato da Domenico Gallo e quello mancato sulle basi nucleari USA in Sardegna), lo stesso PCI preferì mettere in relativa sordina le motivazioni "nazionali" della mobilitazione anti-Cruise, assecondando le propensioni delle componenti cattocomunista e "liberal" verso una spiccata omogenizzazione ideologica col movimento pacifista americano: donde il rilievo accordato alle istanze antinucleari, ecologiste e messianiche. Questa scelta del PCI rifletteva l'ormai prevalente cultura occidentalista del Partito e del Movimento per la pace, ma al tempo stesso la rendeva ancor più pervasiva, sanzionando la definitiva emarginazione della vecchia anima "nazional-popolare".

### 9.3 *Crisi della componente "nazional-autonomista" nella transizione all'"atlantismo" all'"interventismo globale"*

Il momento di maggior profilo dell'autonomismo nazionale si ebbe agli albori dell'interventismo americano, con l'episodio di Sigonella<sup>43</sup>. All'epoca della guerra del Golfo ci si poteva teoricamente aspettare che anche in Italia si manifestassero posizioni analoghe a quelle assunte dalla sinistra socialista francese (giunte alle polemiche dimissioni, guerra durante, del ministro della difesa Chevènement). In realtà le uniche deboli tracce di una opposizione "nazional-autonomista" alla guerra si rinvennero al margine destro di questa componente, nel voto contrario del MSI-DN (peraltro rimasto senza ulteriori sviluppi, anche per la liquidazione della suicida linea rautiana) e di qualche esponente della maggioranza (l'ex-andreottiano Sbardella): e con motivazioni fortemente ideologiche (antiamericanismo, antimondialismo), estranee al tradizionale realismo volto alla tutela degli interessi nazionali piuttosto che alle questioni di principio. In effetti, sia la generale crisi del sistema politico italiano, sia la voluta drammatizzazione dell'opzione, posta in termini ultimativi di schieramento e incalzata dalla forsennata campagna bellicista dei media, spiazzarono la tradizionale strategia della fronda autonomista, mostrando quanto fosse calibrata sul mondo bipolare e quanto diventasse irrealistica in quello unipolare-imperiale. In realtà solo il multipolarismo potrebbe restituirle un senso e una funzione costruttiva.

Quanto al movimento pacifista vero e proprio, la dissoluzione della componente nazionalpopolare (ormai del tutto estranea al PDS e minoritaria perfino in Rifondazione comunista) e il ruolo preponderante che in quella vicenda assunse la componente "oltremontana", determinarono una completa assenza

di motivazioni “nazionali” nell’opposizione alla guerra. L’unica testimonianza di un collegamento tra pacifismo e questione nazionale si ridusse, forse, ad un muto volantino tricolore con il simbolo pacifista nella banda centrale affisso a Milano dall’area dell’“autonomia” (“Radio popolare”). Ma neppure qui prevale la motivazione “nazionale” dell’antimperialismo: lo dimostra la polemica di “Radio Onda Rossa” e del Collettivo di Via dei Volsci contro Oreste Scalzone, uno dei leader “storici” del Sessantotto, per i suoi contatti con il periodico di estrema sinistra *Indipendenza*, accusato dall’“autonomia” romana di privilegiare gli aspetti politico-militari su quelli economico-sociali delle lotte di liberazione nazionale<sup>44</sup>.

In effetti il discorso “autonomista” sembra essere pubblicamente interdetto in Italia. Non solo durante la guerra del Golfo, ma neppure dopo il dissenso “nazionale” ha osato o potuto manifestarsi al di là di sommessi distinguo criptici e ambigui, caduti nella più completa indifferenza oppure a malapena tollerati dalle dominanti retoriche pro o antiamericane come innocue manifestazioni di caratteri bizzarri quando non nel segno di un virtuoso esercizio di magnanimità tolleranza per i “fratelli stupidi”. Esempio è ad esempio il confronto fra due libri solo apparentemente analoghi, come *L’Amérique mercenaire* di Alain Joxe, fratello dell’attuale ministro della difesa francese, dove si propugna una “resistenza nazionale contro l’Impero” americano-onusiano<sup>45</sup>, e *La strategia dell’impero*, del “Comitato per la verità sulla guerra del Golfo” presieduto da Raniero La Valle, che si limita a polemizzare contro il modestissimo documento Rognoni sul “Nuovo Modello di Difesa” italiano, ipotizzandolo come “tassello di un disegno più generale”<sup>46</sup>. In realtà in Italia gli appelli ad una politica estera e militare maggiormente autonome non trovano accoglienza in nessun punto dell’arco di opinioni che va dagli “interventisti di sinistra” ai “pacifisti di destra”.

Ciò dipende certamente dal successo della campagna di deliberata criminalizzazione del dissenso, e in special modo di quello “nazionale”, messa in atto dai media all’epoca della guerra del Golfo: ma la stessa criminalizzazione ha potuto essere condotta (presumibilmente) con tranquilla coscienza, e soprattutto avere successo solo a causa del gravissimo e quasi incolmabile gap di informazione, interpretazione e dibattito geopolitico e geostrategico che caratterizza l’Italia nei confronti degli altri maggiori paesi europei, per non parlare degli Stati Uniti.

## 10. I NUOVI GARANTI DELL'ORTODOSSIA OCCIDENTALE NELLA EVOLUZIONE DALL'ATLANTISMO ALL'INTERVENTISMO

### 10.1 *Dissimmetria e tendenziale opposizione fra atlantismo e interventismo*

L'interventismo, soprattutto in Italia, non è definibile come un semplice sviluppo dell'atlantismo: anzi, sotto certi aspetti, rappresenta quasi una frattura con quest'ultimo. Infatti la prassi degli interventi "fuori area", a carattere controffensivo o preventivo, nel quadro di coalizioni ad hoc a carattere fortemente egemonico e contro avversari non predeterminati, muta profondamente il senso storico dell'allineamento italiano con gli Stati Uniti. In precedenza questo si fondava su fattori oggi in massima parte erosi: la configurazione rigorosamente difensiva, regionale e multilaterale dell'Alleanza; la predeterminazione del potenziale avversario e dunque dei rischi aggiuntivi per la sicurezza nazionale derivanti dalla sicurezza e difesa comune, nonché degli impegni militari conseguenti; la radicata percezione che la NATO coprisse pressoché l'intero spettro della sicurezza nazionale italiana. Fu proprio l'ortodossia atlantica, incentrata sul primato del "fronte centrale" in Germania (e della sua "ala" meridionale nel Triveneto) a impedire che il dibattito sulle minacce da Sud, sugli interventi "fuori area" e sulla "power projection" (accrescimento delle forze aeronavali a scapito di quelle terrestri e costituzione di forze di intervento) varcasse negli anni '70 e '80 il ristrettissimo ambito degli specialisti di strategia e di pianificazione militare.

L'atlantismo contribuì perfino a rimuovere la memoria storica dell'interventismo militare nazionale: ebbe infatti un peso decisivo nell'impedire che l'Italia si unisse alla spedizione anglofrancese di Suez. E tuttavia, consentendo la politica del "basso profilo" militare, l'atlantismo favorì un nuovo interventismo diplomatico e commerciale nel segno di una politica "mediterranea" che non temeva di essere concorrenziale con quella franco-britannica ma era attenta invece ad essere compatibile con quella statunitense. E in questo l'Italia adattava alla nuova epoca della Pax Americana la politica mediterraneo-coloniale cui si era attenuta nell'epoca della Pax Britannica (almeno fino al 1935): essere il "brilliant second" della Potenza dominante nel Mediterraneo allo scopo di ridimensionare le altre medie potenze dell'area e di ritagliarsi autonomi spazi di influenza.

### 10.2 *La duplice funzione di politica interna dell'atlantismo: delimitazione dell'area di governo a sinistra ed elemento degli equilibri politici fra laici e cattolici*

Ma, soprattutto, l'atlantismo continuava ad essere percepito in Italia nella stessa funzione che aveva in ultima analisi determinato la scelta del 1949:

cioè come un elemento essenziale del sistema politico interno, sullo stesso piano della Costituzione e del Concordato. La funzione di politica interna era duplice: da un lato segnava il margine "sinistro" dell'area di Governo, estensibile solo dopo un formale riconoscimento dell'affidabilità atlantica dei candidati da parte non solo dei partiti atlantisti ma anche della stessa Amministrazione americana (che avvenne, sia pure faticosamente e gradualmente, per il PSI ma che fu di fatto negato fino alla fine al PCI nonostante la "svolta" in politica estera e militare da esso compiuta nel 1973 e approfondita negli anni seguenti<sup>47</sup> nonostante la battuta d'arresto e l'apparente inversione di marcia relativa agli Euromissili). Dall'altro lato, l'atlantismo contribuiva a configurare gli equilibri politici interni delle coalizioni a guida DC, attribuendo ai partiti laici e alle correnti cattoliche moderate un ruolo di custodia dell'ortodossia atlantica e un potere di veto sulla politica estera, che ne garantiva la presenza nelle coalizioni e ne accresceva l'influenza in politica interna al di là del consenso elettorale guadagnato. Il loro ruolo fu sempre decisivo nel porre i limiti invalicabili della politica "mediterranea" e dell'"Ostpolitik" italiana come pure del sostegno italiano ai peraltro vaghi e fumosi progetti francesi di "difesa europea"<sup>48</sup>. L'unica occasione in cui il veto atlantista dei tre partiti laici venne aggirato dal Governo, sostenuto da una inedita maggioranza DC-MSI-sinistre, fu quella di Sigonella: e non a caso proprio per questo l'Italia sfiorò la crisi di Governo, la prima dopo quella del 1915, che avrebbe avuto per oggetto una questione di politica estera e di sovranità nazionale.

### 10.3 *Conseguenze di politica interna della transizione dall'atlantismo all'interventismo globale: a) relativa delegittimazione dei tradizionali custodi dell'ortodossia occidentale*

La transizione dall'epoca in cui agli Stati Uniti bastava l'atlantismo a quella in cui essi richiedono ai loro maggiori alleati un attivo coinvolgimento interventista ha trovato impreparati i tradizionali custodi dell'ortodossia occidentalista. Essi erano abituati a svolgere il loro ruolo in forma negativa, sotto forma di veto alle iniziative eterodosse della componente autonomista, non a imporre quelle di alto profilo ora richieste dalla nuova ortodossia. E' significativo che La Malfa sia giunto addirittura a sospettare un diabolico sabotaggio della linea interventista sulla guerra del Golfo nel modesto e routinario invio di cartoline di predestinazione in caso di richiamo ai militari dello scaglione congedato nel gennaio 1991 disposto dal ministero della Difesa a guida DC. L'interventismo 1914 portava gli studenti in piazza in attesa di portarli alla frontiera: quello del 1991 cercava di tenere la gente a casa, appesa alla TV, e tremava all'idea di inviare soldati di leva perfino nelle più remote e sicure re-

trovie della guerra più confortevole della storia e garantita senza perdite per l'Occidente.

I tradizionali custodi dell'ortodossia atlantista sono usciti doppiamente delegittimati dalla guerra del Golfo. Da un lato il loro ruolo diventava inutile, non riuscendo a garantire un fattivo impegno, ma semplicemente quel non disimpegno formale che qualunque Governo italiano, anche il più pacifista, sarebbe stato comunque obbligato a dare di fronte ai convincenti argomenti di "diplomazia coercitiva" a disposizione degli Stati Uniti. In secondo luogo diventava ambiguo, perché non rifletteva più una particolare visione degli interessi nazionali, bensì un mero riflesso condizionato, al limite del servilismo, ovviamente inaccettabile per gli eredi della tradizione del Risorgimento e dell'Italia liberale. Essi sono stati del resto scavalcati e travolti da altri nuovi garanti dell'ortodossia: i media e Pannella.

#### *10.4 Segue: b) emersione di nuovi custodi dell'ortodossia occidentale (eterodirezione della grande stampa e attivismo radicale)*

I media (grande stampa e TV) hanno svolto un ruolo essenziale nella fabbrica del consenso all'interventismo. Negli Stati Uniti essi sono stati magistralmente orientati dal Governo, ma nei paesi europei essi hanno svolto la funzione opposta, condizionando pesantemente il processo decisionale e limitando la salvaguardia degli interessi nazionali, disinvoltamente preteriti oppure, sotto il velame delle questioni di principio, fanaticamente posposti a quelli degli Stati Uniti. E sono ampiamente documentabili precisi indizi di orchestrazione<sup>49</sup> che dovrebbero suscitare l'attenzione dei responsabili della sicurezza nazionale, la quale riposa anche sul controllo dell'"azione psicologica" di qualsiasi provenienza e contenuto.

Pannella si è trovato invece, per contingenze politiche ma anche per obiettiva lungimiranza, al centro non solo della strategia di ricompattamento del sistema dei partiti (vincendo la battaglia per il Quirinale dopo l'impressionante sconfessione del 5 aprile), ma anche della politica balcanica dell'Italia. In questo caso l'interventismo è contraddetto dalla tradizione diplomatica filoserba in funzione antigermanica, dall'incertezza sugli obiettivi politici e sui costi militari<sup>50</sup>, dal timore di contraccolpi sugli equilibri interni russi, dalle tenaci resistenze di alcuni partner comunitari: e, non da ultimo, dalla considerazione che l'Italia vi sarebbe coinvolta nel peggior dei modi, cioè passivamente (come base di forze straniere e bersaglio di possibili rappresaglie, esercitabili anche contro il contingente italiano in Albania), avendo deciso (forse anche per evitare tentazioni) di impiegare le uniche risorse finanziarie e le uniche forze terrestri attualmente "spendibili" in operazioni oltremare in Mozambico e so-



prattutto in Somalia (dove la presenza italiana è apparsa sgradita agli Stati Uniti). Non è chiaro fino a che punto i partigiani dell'interventismo ad ogni costo (che sono soprattutto radicali e "liberal" ex e postcomunisti, con gli "oltramontani" in rincalzo) si rendano conto almeno di quest'ultimo condizionamento obiettivo, e per quali ragioni lo considerino eventualmente irrilevante.

In ogni caso Pannella esercita sul Governo Amato un condizionamento prointerventista molto più incisivo di quello che avrebbero potuto svolgere i partiti laici. Ciò per tre ragioni. Anzitutto perché la concezione radicale (come pure quella ex e postcomunista) dell'occidentalismo ha carattere rigorosamente transnazionale, e non si sente legata né dalla salvaguardia degli interessi nazionali, dell'unanimità comunitaria e dell'asse italo-britannico, né dalla geopolitica e dalla tradizione storica e diplomatica, tutti fattori che invece pesano molto nel codice genetico "realista" dei partiti laico-risorgimentali. In secondo luogo perché non esita a mettere in atto forme di "diplomazia parallela" anche attraverso il "partito transnazionale". Infine, e soprattutto, per la circostanza contingente che il suo voto è determinante per assicurare una maggioranza parlamentare al "Governo del Presidente", e che il partito radicale preferisce in questa fase sfruttare politicamente il proprio potere di interdizione piuttosto che aspirare a qualche dicastero (una opzione non congeniale ai partiti laici, e che La Malfa ha imposto a stento ad un partito recalcitrante senza peraltro cavarne gli sperati vantaggi elettorali e senza poterne sfruttare quelli politici avendo scelto l'opposizione).

## 11. CONCLUSIONI SUI FATTORI IDEOLOGICI

### 11.1 *Recenti valutazioni d'Oltreoceano sulla posizione dell'Italia*

Dall'altra parte dell'Oceano l'Italia "non fa notizia": un po' spiega un osservatore americano perché essa "non è una potenza né un problema, ma anche perché rappresenta un enigma scoraggiante", che predispone alle "incomprensioni" reciproche. Beneficiari da parte dell'Italia di una "fedeltà" e addirittura di una "docilità" inusuali in politica estera, gli Stati Uniti non ne scorgono facilmente le ragioni e le condizioni, e dunque nemmeno i limiti, che invece la controparte è soggettivamente persuasa di aver definito in modo chiaro e inequivocabile.

Vista "dall'altra sponda dell'Oceano" la fedeltà dell'Italia poggia sul carattere oligarchico delle decisioni di politica estera, "prese sempre dalla stessa squadra di addetti ai lavori, ben isolata dalle richieste e dalle critiche popolari": se la sua politica estera fosse stata "determinata democraticamente", L'Italia "avrebbe senz'altro adottato una posizione "non allineata", esprimen-

do sia la forza del Partito comunista, sia l'ampia avversione degli italiani al confronto e all'uso della forza". Dalla crisi del "vecchio sistema politico, particolarmente abile nel tenere i cittadini lontani dalla stanza dei bottoni", l'osservatore americano ricava il pronostico di "una nazione meno propensa alla collaborazione con un paese come gli Stati Uniti, considerato in generale un *risk taker* negli affari internazionali"<sup>51</sup>.

### 11.2 *Valutazioni sulla forza relativa dell'ideologia pacifista e di quella interventista in Italia*

Il pronostico di Holmes è suggestivo, ma improbabile, per tre ragioni. Anzitutto la pretesa "rivoluzione italiana" avviene all'insegna di una evidente continuità e di una crescente stanchezza dell'opinione pubblica per overdose di moralismo e giustizialismo. Quello che Holmes definisce il "vecchio sistema politico", garantito dal Quirinale e dall'urgenza dei problemi economici, sembra perfettamente in grado di succedere a sé stesso, pilotando abilmente a proprio vantaggio la riforma elettorale e il risentimento popolare antipartiti fino ad una trionfale riconferma del vecchio consociativismo nelle elezioni rinviate al più presto al 1994, concedendo ai professionisti dell'indignazione qualche ricambio generazionale mascherato da operazione cosmetica, qualche sacrificio umano "eccellente" come comoda catarsi collettiva in funzione autoassolutoria, e alle brutte qualche finta "emergenza" diversiva. E in ogni caso esso tende ad omologare l'Italia al modello politico liberale ormai prevalente in Occidente, attenuando il carattere parlamentare della democrazia italiana e rafforzando il ruolo dell'Esecutivo, il che non sembra certo preludere ad una maggiore "democratizzazione" della politica estera, nonostante il lodevole auspicio in tal senso espresso da Galli Della Loggia<sup>52</sup>.

In secondo luogo in tutti i paesi democratici si osserva semmai una tendenza opposta, a ripristinare o introdurre la "prerogativa regia" sulla politica estera e di difesa, sia pure bilanciandola in parte con un meglio istituzionalizzato controllo parlamentare, affidato peraltro più al principio dell'informazione che a quello del coinvolgimento nelle decisioni, perfino in quella suprema della guerra<sup>53</sup>. Questa tendenza si accentuerà ulteriormente nell'epoca dell'interventismo globale. Senza contare che quest'ultimo rende sempre più irrilevanti gli stessi processi decisionali nazionali delle medie e piccole potenze, costretti non solo a recepire i contenuti, ma anche le stesse forme costituzionali di quello americano, come ha mostrato la guerra del Golfo.

Infine è da dimostrare che il sentimento popolare sia oggi in Italia prevalentemente pacifista e antiinterventista. Secondo i sondaggi due terzi degli Italiani erano contro la guerra e comunque contro un coinvolgimento italiano

prima del 16 gennaio 1991: solo un mese più tardi il rapporto era invertito, e non solo per la campagna martellante dei media e la criminalizzazione del dissenso, ma anche e soprattutto perché appariva chiaro chi vinceva e che gli Scud di Saddam non piovevano sullo Stivale. La perdita di identità nazionale, il rifiuto della politica, l'incertezza del livello di benessere acquisito, il rifugio nel privato e nella religione, il serpeggiante risentimento antiimmigrati facilitano la pedagogia antinazionale dell'europeismo e dell'occidentalismo e predispongono all'accettazione passiva o all'identificazione psicologica con l'interventismo americano. Solo un vistoso insuccesso militare nei Balcani, o uno shock emotivo come significative perdite di soldati italiani di leva potrebbero scuotere la rassegnazione e il cinismo dell'opinione pubblica. Perfino la rivalutazione del colonialismo come permanente imperativo morale compiuta sul *New York Times* dallo storico Paul Johnson nel trentottesimo anniversario della Conferenza di Bandung, viene registrata dal *Corriere della Sera* del 26 aprile 1993 (p. 17) con una timida replica di Angelo Del Boca intervistato da Dino Messina: mentre il generale Jean sottolinea freddamente che l'aspettativa del Terzo Mondo di essere "riconolizzato" supera sia le possibilità sia gli interessi attuali dell'Occidente, pago di stendervi attorno un "cordone sanitario".

Un vero fronte pacifista non esiste oggi in Italia, se non forse nella celebre vignetta in cui puntualmente, aggiornando le scritte che compaiono sugli striscioni, ad ogni nuovo intervento occidentale Forattini fa da qualche anno marciare assieme i baffi di Occhetto, il fazzoletto rosso di Ingrao, la kefia di Capanna, le guance non sbarbate di Formigoni e il sigaro di Sbardella. Del pari è difficile riconoscere oggi all'opera la "lobby politico-economica pacifista e distensionista, in cui sono presenti cattolici di sinistra, comunisti, radicali, nazionalisti antiamericani e industriali alla ricerca di commesse agevolate", alla quale più equanimemente Sergio Romano riconosce di aver in passato consentito al governo italiano, bilanciando atlantismo ed europeismo, "un piccolo margine di autonomia e di originalità" in politica estera<sup>54</sup>.

Il pacifismo è troppo condizionato dall'eterogeneità delle sue componenti e troppo vulnerabile alle argomentazioni moraliste e ideologiche dell'interventismo per andare oltre una pura testimonianza metapolitica. L'autonomismo nazionale ha un profilo troppo basso per contrapporre efficacemente le vecchie regole e i vecchi limiti dell'atlantismo difensivo alla "deregulation" dell'interventismo globale e per garantire la salvaguardia degli interessi nazionali.

La "resistenza nazionale contro l'Impero" americano-onusiano non comincerà dall'Italia. Prigionieri della nostra irrilevanza internazionale e delle nostre inconcludenti retoriche rischiamo di essere "più realisti del re", raccogliendo le parole d'ordine man mano che i veri protagonisti delle dinamiche mondiali le lasciano cadere, e sbagliando la direzione delle nostre velleitarie

fughe in avanti. Rischiamo di essere sempre la vedova inconsolabile di qualcosa: ieri della divisione della Germania e del bipolarismo (con Andreotti che quasi si felicitava con gli improvvisi autogolpisti del Cremlino), oggi dell'Unione Europea, domani magari del Nuovo Ordine Mondiale.



## NOTE

<sup>1</sup> Stato Maggiore della Marina, *Prospettive e orientamenti di massima della Marina Militare per il periodo 1974-1984*, Roma, novembre 1973.

<sup>2</sup> Sintesi in *Informazioni Parlamentari Difesa*, n. 5-6, 1992, pp. 43-44.

<sup>3</sup> Questa impostazione è stata fortemente criticata dalla sinistra pacifista: cfr. L. Castellina, "Nuovo modello di difesa o strumento di intervento?", *Giano*, 10, apr. 1992, pp. 11-29; U. Allegrretti, M. Dinucci, D. Gallo, *La strategia dell'impero. Dalle Direttive del Pentagono al Nuovo Modello di Difesa*, Edizioni Cultura della Pace, S. Domenico di Fiesole, 1992.

<sup>4</sup> Cfr. le perplessità di L. Caligaris, *La Regione Sud dell'Alleanza*, INDP, 1991; "E' arbitrario configurare per la Regione Sud soluzioni strategiche simili all'Europa Centrale, nell'intento di riprodurre una razionale e coesa architettura di sicurezza".

<sup>5</sup> "Vi è poi da rilevare che, fino ad oggi, la prevalenza del pensiero militare NATO, e l'identificazione in esso del pensiero militare nazionale, ha fatto sì che non esista una vera e propria espressione formale di una strategia militare nazionale" (p. 38).

<sup>6</sup> Cfr. "Posizione geo-strategica dell'Italia e sua funzione operativa nell'attuale contesto internazionale in continua evoluzione", appendice straordinaria al n. 2, 1990 (dicembre) di *Alere Flammam*, Bollettino d'informazioni della Scuola di Guerra (testo anche in *IPD*, n. 6, 1990, pp. 53-58; commento ne *Il Popolo*, 6-7 gennaio 1991). Cfr. pure generale Lucio Innecco, "Minaccia e modello di difesa", in *Rivista Militare*, n. 6, 1990, pp. 2-13.

<sup>7</sup> L. Caligaris, "Difesa. E' ora di scegliere: l'Italia rischia la serie C", in *Il Corriere della Sera*, 22 aprile 1991; "Il dibattito italiano sulla difesa", in *Rivista Militare*, n. 3, 1991, pp. 3-17.

<sup>8</sup> Testo in *IPD*, n. 1/1993, p. 47, n. 23.

<sup>9</sup> Cfr. *L'Italia nella politica internazionale. Anno 19° (1990-1991)*. Annuario IAI, Angeli, Milano, 1993, pp. 114 ss. e *passim*.

<sup>10</sup> Cfr. pure il rapporto di ricerca CeMiSS n. 33, *Sviluppo, armamenti, conflittualità* (Roma, febbraio 1991) diretta da Luigi Bonanate, con contributi di Walter Coralluzzo, Marco Cesa e Fabio Armao.

<sup>11</sup> Turchia, Iraq, Iran, Israele, Giordania, Siria, Libano, Arabia Saudita, Bahrein, E.A.U., Yemen, Oman, Qatar, Egitto, Sudan, Libia, Tunisia, Algeria, Marocco, Mauritania".

<sup>12</sup> Sull'immigrazione quale problema di sicurezza nazionale cfr. l'eccellente studio di Giuseppe Barravecchia in Carlo Maria Santoro, *L'elmo di Scipio*, Il Mulino, Bologna, 1992, pp. 263-290.

<sup>13</sup> L'ISTRID ha impietosamente pubblicato nel novembre 1992, cioè 22 mesi dopo la fine del conflitto, una ricerca diretta da Luigi Caligaris sulle *Ipotesi di uno scenario di confronto strategico-militare fra l'Iraq e la coalizione occidentale* (Quaderni dell'I-STRID n. 21, Edizioni Difesa). Nel marzo 1992 erano comparsi gli atti di un seminario sugli ammaestramenti della guerra (*La guerra del Golfo. Quali insegnamenti? Concezioni strategiche e dottrine militari*, Edizioni Difesa, Quaderni dell'ISTRID n. 18). L'unica ricostruzione degli eventi e dei fattori (anche militari) della guerra del Golfo sufficientemente informata e critica finora comparsa in Italia è il saggio di Fer-



ruccio Gambino, "Migranti nella tempesta: flussi di lavoratori senza diritti e di petrodollari nel Golfo Persico", in *Altre ragioni*, I, n. 1, 1992, pp. 113-177.

<sup>14</sup> Gianni Bonvicini e Stefano Silvestri, "Il 'nuovo arco di crisi' e la Comunità Europea", in Roberto Aliboni (cur.), *L'Europa tra Est e Sud: sicurezza e cooperazione*, Angeli, Milano, 1992, in particolare pp. 49-51 e 54-57.

<sup>15</sup> *Informazioni della Difesa*, 4, 1992, pp. 14-15.

<sup>16</sup> "Miles" (C. Jean), "La guerra delle etnie: strategie, tattiche e scenari", in *Limes*, n. 1-2, 1993, pp. 125-142.

<sup>17</sup> C. Jean, "Il nuovo ordine internazionale ed i problemi del Mediterraneo", relazione alla Riunione UEO, Roma, 20-21 aprile 1993, paper.

<sup>18</sup> Valutazioni più caute quelle del ten. col. Paolo Maria Salladini, "Conflittualità d'oggi e futuro ruolo del continente africano nel nuovo ordine mondiale all'indomani del crollo del sistema bipolare", in *Rivista Militare*, n. 2, 1993, pp. 41 ss.

<sup>19</sup> Ne costituisce una conferma la ventilata opposizione del veto britannico contro una risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU per l'intervento militare in Bosnia (riportata dalla stampa il 3 maggio 1993).

<sup>20</sup> P. Kennedy, *Verso il ventunesimo secolo*, Garzanti, Milano, 1993.

<sup>21</sup> Durante la guerra di indipendenza algerina Jean fu inviato quale osservatore dalle autorità militari italiane servendo sotto falso nome (si presume all'insaputa delle autorità militari francesi) quale soldato semplice nel 7<sup>e</sup> RTM e guadagnando la croix de guerre francese.

<sup>22</sup> Questa sembra essere l'impostazione prevalente del volume collettivo curato da Carlo Jean, *Morte o riscoperta dello Stato-nazione?*, Milano, Angeli, 1990. Perfino l'ultimo saggio di Gian Enrico Rusconi, *Se cessiamo di essere una nazione*, Il Mulino, Bologna, 1993, che pur segna un decisivo passo avanti, non si sottrae del tutto a queste critiche.

<sup>23</sup> Cfr. "Alla ricerca dell'interesse nazionale". Tavola rotonda tra Angelo Panebianco, Ernesto Galli Della Loggia e Gian Enrico Rusconi, in *Limes*, n. 1-2, 1993, pp. 13-26.

<sup>24</sup> Il n. 4, 1991 di *Micromega* ha ospitato una sezione dedicata al "ritorno della geopolitica" (pp. 33-116), con contributi in gran parte della scuola francese di Lacoste e Korinman.

<sup>25</sup> Cfr. Marco Antonsich, "La coscienza geografico-imperiale del regime fascista. 'Geopolitica' (1939-1942)". Tesi di laurea. Relatore V. Ilari. Facoltà di scienze politiche, Università Cattolica di Milano, a.a. 1990-1991.

<sup>26</sup> Lo stesso Michel Korinman vi ha dato un contributo fondamentale con il suo *Quand l'Allemagne pensait le monde. Grandeur et décadence d'une géopolitique* (1837-1945), Fayard, Paris, 1990. Significativamente il libro non ha trovato un editore italiano. Il Mulino, nonostante la proposta di Gian Enrico Rusconi, era disponibile solo ad una edizione ridotta, priva di note e di carte!, nel timore di un insuccesso editoriale.

<sup>27</sup> Vi figurano diplomatici (Bruno Bottai, Sergio Romano e Luigi Vittorio Ferraris), generali (Giuseppe Cucchi, Carlo Jean), giornalisti (Marta Dassù, Federico Argentieri, Stefano Silvestri, Alessandro Politi, Furio Colombo, Luigi Zanda, Giovanni Orfei), politologi (Gianfranco Miglio, Angelo Panebianco, Ernesto Galli Della Loggia, Gian Enrico Rusconi, Angelo Bolaffi), storici (Luciano Canfora, Stefano Bianchini,

Ezio Ferrante, Sandra Puccini, Marco Antonsich e Virgilio Ilari), geografi (Maria Paola Pagnini e Gaetano Ferro), economisti (Romano Prodi, Marco Magnani, Giulio Tremonti). Vi sono indirettamente rappresentati la LUISS, la Cattolica, il gruppo de Il Mulino, l'IAI, il CESPI, la Società Geografica Italiana, il MAE, il CeMiSS.

<sup>28</sup> Simonetta Fiori, "La figlia di 'MicroMega'", in *La Repubblica*, 23 marzo 1993; Vichi De Marchi, "I confini del mondo di 'Limes'", in *L'Unità*, 24 marzo 1993; Renzo Foa, "Una rivista per riscoprire la geopolitica", in *Il Giorno*, 25 marzo 1993; "Claudio Virgi", "Il mondo riletto con gli strumenti della geopolitica", in *Il Sole-24 ore*, 26 marzo 1993; M.D.C., "Un Lumbard a convivio coi cosmopoliti" (a proposito della presenza di Gianfranco Miglio nel Consiglio scientifico della rivista), in *Il Manifesto*, 30 marzo 1993; Riccardo Chiaberge, "Un 'lumbard' tra i cosmopoliti? Con Miglio si discute meglio. Lega e Micromega. Il direttore e i collaboratori della rivista di geopolitica 'Limes' rispondono alle critiche del 'Manifesto'", in *Il Corriere della Sera*, 31 marzo 1993.

<sup>29</sup> Cfr. peraltro la serrata critica che l'ambasciatore Luigi Vittorio Ferraris muove all'iniziativa italiana dell'Esagonale ("Dal Tevere al Danubio: l'Italia scopre la geopolitica da tavolino", in *Limes*, n. 1-2, 1993, pp. 213-228).

<sup>30</sup> Carlo Maria Santoro, *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*, Il Mulino, Bologna, marzo 1991. Cfr. la recensione di Piero Ostellino, "I paradossi all'italiana", in *Il Corriere della Sera*, 8 luglio 1991.

<sup>31</sup> Sergio Romano, *Guida alla politica estera italiana. Dal crollo del fascismo al crollo del comunismo*, Rizzoli, Milano, gennaio 1993. Cfr. l'intervista di Alessio Altichieri, "Luna di miele alla Farnesina, L'ex ambasciatore Sergio Romano giudica i nostri ministri degli Esteri. E dà i voti", in *Il Corriere della Sera*, 11 febbraio 1993. Cfr. pure Richard J. B. Bosworth e S. Romano (cur.), *La politica estera italiana / 1860-1985*, Il Mulino, maggio 1991.

<sup>32</sup> L. Incisa di Camerana, "Nuova geografia politica e interessi italiani", in *Relazioni Internazionali*, N. S., n. 20 (dicembre 1992), pp. 51-61. A causa dei ritardi tipografici e di distribuzione il fascicolo è comparso in libreria solo nel marzo 1993. Su Incisa e i "nuovi diplomatici" cfr. Claudio Gatti, "E con un casco blu anche l'onorevole può diventare eroe", in *L'Europeo*, 15-16 aprile 1993, pp. 40-43.

<sup>33</sup> La polemica "antiafricana" sembra recare traccia di un certo ingenuo autobiografismo: Incisa è stato infatti ambasciatore a Caracas e Buenos Aires, e attualmente coordina l'azione italiana in Mozambico. Ciò dà un senso particolare alla successiva riserva sul ruolo italiano in Africa: "Non a caso - scrive - nella stessa Africa la posizione italiana è più efficace e promettente nei territori ex-portoghesi anziché nelle nostre ex-colonie".

<sup>34</sup> Cfr. Stefano Rodotà, "Le debolezze dell'Europa", in *La Repubblica*, 30 gennaio 1993.

<sup>35</sup> Si ricorderà che il famigerato Fondo per gli Aiuti allo Sviluppo era stato creato su richiesta dei radicali, e che per la presidenza, poi toccata ad un esponente socialista, si era avanzata la candidatura dello stesso Pannella. Era facile scorgervi una sorta di ricompensa per il ruolo di indiretto sostegno alla politica estera del Governo sulla questione dei Euromissili. Sul pacifismo cfr. Ilari, "Storia politica del movimento pacifista in Italia (1949-1985)", in Carlo Jean, *Sicurezza e difesa*, Angeli, Milano,

1986, pp. 231-289; Fabrizio Battistelli (cur.), *I movimenti pacifisti e antinucleari in Italia 1980-1988*, CeMiSS n. 11, Rivista Militare, Roma, 1990.

<sup>36</sup> Cfr. Marco Pannella, "Guerra in Bosnia e sfascio italiano", in *L'Espresso*, 10 gennaio 1993, p. 46.

<sup>37</sup> Cfr. V. Ilari, *Storia del servizio militare in Italia*. Vol. V "La difesa della patria (1945-1991)", CeMiSS, Rivista Militare, Roma, 1992, t. I, pp. 317 ss.

<sup>38</sup> Cfr. Michela Nacci, *L'antiamericanismo in Italia negli anni Trenta*, Bollati Boringhieri, Torino, 1989.

<sup>39</sup> Cfr. Arthur M. Schlesinger Jr., *I cicli della storia americana* (1986), Edizioni Studio Tesi, Pordenone, 1991.

<sup>40</sup> Cfr. ad esempio Angelo Bolaffi, "Il mito dell'imperialismo americano", in *Micro-mega*, n. 4, 1991, pp. 117-122. Per una discussione critica del problema cfr. invece Schlesinger, *op. cit.*, VII "L'America e l'impero".

<sup>41</sup> Cfr. Brunello Viguzzi, "La neutralità dell'Italia nel 1870, 1914, 1939 (e nel 1948)", in *Storia contemporanea*, XXIII, n. 6, dicembre 1992, pp. 907-938.

<sup>42</sup> Cfr. Gianfranco Pasquino, *Restituire lo scettro al principe*, Laterza, Roma-Bari, 1985, pp. 170-177.

<sup>43</sup> Cfr. Antonio Cassese, *Il caso "Achille Lauro"*, Editori Riuniti, Roma, 1987.

<sup>44</sup> "Scalzone, non devi parlare con i fascisti", in *La Repubblica*, 17 febbraio 1993.

<sup>45</sup> Alain Joxe, *L'Amérique mercenaire*, Stock, Paris, 1992.

<sup>46</sup> U. Allegretti, M. Dinucci e D. Gallo, *La strategia dell'impero. Dalle direttive del Pentagono al Nuovo Modello di Difesa*. Edizioni Cultura della Pace, S. Domenico di Fiesole (FI), 1992.

<sup>47</sup> Cfr. V. Ilari, *Le Forze Armate tra politica e potere (1943-1976)*, Vallecchi, Firenze, 1979, pp. 176 ss.

<sup>48</sup> Cfr. V. Ilari, *L'Europa di Maastricht e la questione della 'difesa europea'*, in *Altre ragioni*, II, n. 2 (febbraio 1993), pp.

<sup>49</sup> Cfr. Roberto Guaglianone, "Fronte interno". *La propaganda interventista nella stampa quotidiana italiana durante la crisi e la guerra del Golfo*, Tesi di laurea, Università Cattolica del Sacro Cuore - Facoltà di scienze politiche, rel. Ilari, a.a. 1990-91.

<sup>50</sup> Cfr. "Claudio Virgì", "Salto nel vuoto per l'Occidente l'uso della forza contro i serbi", in *Il Sole-24 Ore*, 9 gennaio 1993; e, più diffusamente, "Miles", "La guerra delle etnie: strategie, tattiche e scenari", in *Limes*, n. 1-2, 1993, pp. 125-142.

<sup>51</sup> John W. Holmes, "L'Italia vista dall'altra sponda dell'Oceano", in *Il Mulino*, n. 344 (novembre-dicembre 1992), pp. 1094-1106.

<sup>52</sup> "Insomma, noi siamo un paese democratico, e quindi dobbiamo fare una politica estera democratica che sia discussa e approvata secondo le regole della democrazia liberale". Nella "tavola rotonda" pubblicata da *Limes*, n. 1-2, 1993 ("Alla ricerca dell'interesse nazionale"), p. 22.

<sup>53</sup> Per gli Stati Uniti, e l'interpretazione della "War Power Resolution" del 1973, cfr. Schlesinger, *op. cit.*, pp. 403 ss.; per la Francia, cfr. Joxe, *op. cit.*, pp. 18-19.

<sup>54</sup> Sergio Romano, "Illusioni e delusioni di un biennio", in Carlo Jean, *Morte e riscoperta dello Stato-nazione*, Angeli, Milano, 1992, p. 78.

## II Tecnologie

4. Spese militari, importazioni di armi e sviluppo economico e tecnologico del Medio Oriente,  
di *Giancarlo Graziola*

5. Esame dei principali sistemi d'arma la cui acquisizione può creare rischi o minacce per l'Italia,  
di *Gianluca Grimaldi*

6. La base tecno-industriale nella regione mediterranea,  
di *Alessandro Politi*

## SPESE MILITARI, IMPORTAZIONI DI ARMI E SVILUPPO ECONOMICO E TECNOLOGICO DEL MEDIO ORIENTE

GIANCARLO GRAZIOLA

Nel presente lavoro ci si propone di ricostruire per linee principali il processo di sviluppo economico del Medio Oriente negli ultimi vent'anni ed il parallelo processo di militarizzazione, mettendo in evidenza le principali caratteristiche di entrambi ed i reciproci influssi. L'analisi riguarda non solo e non tanto l'area nel suo complesso - che qui si prende come l'insieme dei paesi tra Iran e Libia inclusi - ma soprattutto le vicende dei paesi principali, per il loro peso economico o militare o per il loro peso quali importatori di armi: Iran, Iraq, Arabia Saudita, Siria, Israele, Egitto o Libia.

Nella prima sezione si mostra come, negli ultimi vent'anni, lo sviluppo economico del Medio Oriente sia stato molto lento ed in particolare molto debole nel settore industriale. Invero dalla Sezione 3 risulta che solo Israele ed Egitto, gli unici due paesi che hanno sviluppato molto nel caso del primo e discretamente nel caso del secondo, i loro settori industriali, hanno saputo sviluppare anche delle significative industrie militari.

Nella sezione 2 si ricostruisce il processo di militarizzazione del Medio Oriente, che è inevitabilmente coinciso con un massiccio processo d'importazione di armi dai paesi sviluppati. Dopo aver fornito un quadro generale (Sezione 2.1) ci si sofferma in dettaglio sia sulle motivazioni dei paesi importatori e sugli impatti economici diretti delle loro importazioni di armi (Sezione 2.2), sia su quelle dei paesi venditori (Sezione 2.3). Infine si rileva l'assenza di significative interazioni tra importazioni e trasferimenti tecnologici civili e militari (Sezione 2.4).

Nella Sezione 4 si traggono delle brevi conclusioni sulla situazione attuale, vista come lo sbocco dei processi descritti nelle sezioni precedenti.

### 1. LO SVILUPPO ECONOMICO DEL MEDIO ORIENTE NEGLI ANNI SETTANTA E OTTANTA: LENTO E SQUILIBRATO.

Nel 1990 il Prodotto Nazionale Lordo (PNL) pro-capite medio dei paesi del Medio Oriente e del Nord Africa<sup>1</sup> era pari a 1.790\$, a fronte di PNL pro-capite medi di 840\$ per il complesso dei paesi a redditi medi e bassi (Paesi Meno Sviluppati, PMS) e di 19.590\$ per il complesso dei paesi a redditi alti (Pae-



si Sviluppati, PS). Questi dati, pur nella loro estrema sinteticità, ci suggeriscono (correttamente, come risulterà più avanti) che, nonostante il vantaggio economico della disponibilità di petrolio, il livello di benessere e la capacità produttiva dei paesi del primo gruppo è tuttora decisamente bassa, rispetto a quella dei PS.

Questa indicazione è tanto più preoccupante, riguardo all'obiettivo dello sviluppo economico, in quanto il basso livello del PNL pro-capite dell'area mediorientale e nordafricana, è oggi il risultato di un prolungato rallentamento del suo sviluppo passato: una tendenza comune anche nelle altre aree del mondo, ma particolarmente grave in quella. Invero, mentre nei PMS i tassi di crescita del PNL pro-capite sono diminuiti dal 4,3% nel 1965-73 al 2,6% nel 1973-80 e all'1,5% nel 1980-90; e nei PS sono scesi dal 3,7% nel 1965-73, al 2,1% nel 1973-70, per poi risalire lievemente al 2,4% nel 1980-90; nei paesi del Medio Oriente e del Nord Africa quei tassi sono scesi dal 6,8% nel 1965-73, all'1.1% nel 1973-80 e al -1,5% nel 1980-90<sup>2</sup>.

La Tabella 1 illustra lo stesso fenomeno per i principali paesi del Medio Oriente, sui quali avremo occasione di soffermarci nel presente lavoro.

Il rallentamento dello sviluppo economico dei paesi del Medio Oriente e Nord Africa nel 1973-80 può sembrare a prima vista paradossale, ma in realtà esso si può spiegare come il risultato di alcuni importanti fattori che hanno operato in quell'area. Anzitutto va rilevato che accanto ai benefici diretti (maggiore disponibilità di valuta estera per i paesi produttori) ed indiretti (rimesse degli immigrati nei paesi del Golfo e proventi del canale di Suez, nel caso di paesi come l'Egitto, la Giordania e la Siria) degli aumenti del prezzo del petrolio negli anni Settanta, vanno contati anche i contraccolpi negativi del rallentamento dell'economia mondiale, innescato da o comunque accompagnatosi a quegli aumenti, per le esportazioni e quindi le possibilità di crescita dei paesi non produttori di petrolio.

In secondo luogo va ricordata, come faremo brevemente sotto, l'inefficienza dell'organizzazione economica di molti paesi dell'area mediorientale-nordafricana: un dato che si fa sentire soprattutto nelle fasi di generale difficoltà dell'economia mondiale.

In terzo luogo, le strategie di sviluppo di molti di questi paesi hanno portato alla formazione di strutture produttive squilibrate e, perciò, poco adatte a reagire a impulsi negativi esterni o a sostenere dei prolungati processi di crescita. Più avanti di nuovo si vedrà che un fondamentale fattore di squilibrio in alcuni importanti paesi è stato proprio la scelta di una strategia di crescita economica abbinata ad una strategia di creazione di una potenza militare.

Infine, benchè a priori non sia possibile stabilire con argomenti generali un'influenza negativa della crescita demografica sullo sviluppo economico, è possibile che gli alti e crescenti<sup>3</sup> tassi di crescita della popolazione nell'area

TABELLA 1

## Indici sintetici dello sviluppo economico: principali paesi del Medio Oriente

PAESI	Popolazione (milioni)	PNL pro-capite (milioni di \$)	Popolazione		Tassi di crescita medi PNL reale		PNL relae pro-capite	
			1965-80	1980-90	1965-80	1980-90	1965-80	1980-90
Arabia Saudita	34,9	7.050	4,6	4,7	10,6	- 1,8	6,0	- 6,5
Egitto	52,1	600	2,1	2,4	7,3	5,0	5,2	2,6
Iran	55,8	2.490	3,1	3,6	6,1	2,5	3,0	- 1,1
Iraq	18,9	1.940	3,4	3,6	ND	ND	ND	ND
Israele	4,7	9.550	2,8	1,8	6,8	3,2	4,0	1,4
Libia	4,5	5.410	4,3	4,1	4,2	ND	- 0,1	ND
Siria	12,4	1.000	3,4	3,6	9,1	2,1	5,7	- 1,5
Totale	163,3	2.410*						

\* Media aritmetica ponderata

FONTE: Banca Mondiale, World Development Report 1982

I dati dei PNL pro-capite per Iraq e Libia sono tratta da CIA, The World Fact Book 1990.

mediorientale-nordaficana abbiano rallentato il processo di crescita, in quanto fonti più di bocche da sfamare che di braccia per lavorare: ma comunque fonti di più braccia da armare, per i paesi con obiettivi di potenza militare.

Le considerazioni finora svolte per l'area mediorientale-nordaficana possono con una buona approssimazione ritenersi valide anche per la più ristretta area del Medio Oriente<sup>4</sup>; e il quadro finora delineato della crisi dello sviluppo di quest'area può essere quindi ribadito considerando altre variabili, reali e finanziarie ad esse direttamente riferite. Tra le prime va notata l'incidenza della formazione di capitale sul totale delle risorse utilizzate da un paese. Nel 1984-91 il rapporto tra formazione di capitale lordo e PIL nei paesi del Medio Oriente è stato pari al 22,5%: un valore nettamente inferiore a quello dei PMS, pari al 26,1%; ed anche a quello dei PS, pari al 24,1%. Riguardo alle seconde si può ricordare che nel Medio Oriente nel suo complesso (i) il tasso d'inflazione si è aggirato attorno al 15% annuo sia nel 1974-83 che nel 1983-91, risultando ben inferiore ai tassi d'inflazione dei PMS latino-americani, ma superiore a quelli dei PMS asiatici in entrambi i periodi; (ii) i bilanci fiscali dei governi centrali hanno presentato in ciascun anno dal 1984 al 1991 dei disavanzi molto elevati, per importi che si sono aggirati tra il 10 e il 15% del PIL dell'area. Nello stesso periodo i disavanzi fiscali dei PMS delle altre regioni si aggiravano su valori attorno al 5% dei loro PIL; (iii) mentre nel 1974-83 il saldo del conto corrente della bilancia dei pagamenti era positivo e pari mediamente al 21,3% del valore delle loro esportazioni, a partire dal 1984 quel saldo è sempre stato negativo (tranne che nel 1990), raggiungendo i 17 miliardi di dollari nel 1986 (18,9% delle esportazioni) e i 30 miliardi di dollari nel 1991 (26,0% delle esportazioni): un dato questo imputabile in una buona parte agli effetti economici della Guerra del Golfo; (iv) il peso del debito esterno è aumentato continuamente. Tra il 1984 e il 1991 l'ammontare di questo debito è salito dall'81% al 132% delle esportazioni di beni e servizi, mentre il servizio del debito ha assorbito in ciascun anno un 9-14% delle stesse<sup>5</sup>.

In conclusione, l'attuale situazione economica del Medio Oriente sembrerebbe essere caratterizzata sia da crescenti difficoltà di crescita reale sia da squilibri macroeconomici persistenti (come i disavanzi fiscali e delle bilancie correnti, e l'inflazione) o crescenti (debito esterno): un quadro che contrasta con quelli di altri gruppi di PMS, e in particolare con i PMS dell'Asia Meridionale e dell'Asia orientale<sup>6</sup>. Nella misura in cui la robustezza e la stabilità della crescita economica sono rilevanti anche per le capacità militari di un paese il quadro del Medio Oriente sopra tracciato ci suggerisce che l'economia rappresenta un fattore di debolezza di quell'area: una indicazione che ci sembra confermata anche da più circostanziate analisi presentate più avanti.

## 2. SPESE MILITARI E IMPORTAZIONI DI ARMI NEL MEDIO ORIENTE.

### 2.1 Una visione d'insieme.

La precedente conclusione resta vera anche di fronte all'imponente processo di espansione delle forze militari nel Medio Oriente. Alla base di questo processo vi è naturalmente l'elevato livello di conflittualità tra i paesi di questa regione, che risulta non solo dal conflitto tra Israele e gli arabi; ma anche da numerosi conflitti interarabi e tra arabi e persiani.

Dalla Tabella 2 si vede che, nel 1989, la quota delle risorse allocata alla difesa, misurata dal rapporto spese militari/PNL, del Medio Oriente è più del

**TABELLA 2**

**Il peso della difesa: principali paesi del Medio Oriente  
e grandi aree economiche, 1989**  
(milioni di \$ per SM, IA e EA; valori percentuali per le altre colonne)

	SM	SM/PNL	SN/SGC	IA	EA	IA/IT
Arabia Saudita	14.690	16,0	38,6	4.200	...	21,2
Egitto	3.499	5,0	10,7	600	370	8,1
Israele	8.745	12,8	25,2	725	625	5,0
Iran	ND*	ND	ND	1.300	...	12,4
Iraq	ND*	ND	ND	1.900	...	15,8
Libia	3.309	14,9	29,2	975	...	15,7
Siria	2.234	11,6	69,8	1.000	...	47,7
Medio Oriente	56.500	12,0	32,1	13.035	1.070	
Paesi in via di sviluppo	167.700	4,3	14,5	34.630	4.415	
Paesi sviluppati	867.400	5,0	18,1	10.680	41.010	

**LEGENDA:** SM = Spese militari  
PNL = Prodotto nazionale lordo  
SGC = Spesa del Governo Centrale  
IA = Importazioni di armi  
EA = Esportazioni di armi  
IT = Importazioni Totali

**FONTE:** Arms Control and Disarmament Agency, World Military Expenditures and Arms Transfers 1990, Washington D.C., 1991

(\*) Il SIPRI Yearbook 1991 riporta un valore di 7.353 milioni di \$ per l'Iran e di 12.868 milioni di \$ per l'Iraq.



doppio di quelle dei PMS e PS (essendo che questi ultimi includono l'Unione Sovietica per cui quel rapporto si colloca tra il 10 e il 15%), mentre la quota delle risorse governative allocate alla difesa, misurata dal rapporto spese militari/spese del Governo Centrale, è pari al 32% nel Medio Oriente, di contro a valori del 15% nei PMS e del 18% nei PS. E si noti che l'Arabia Saudita e la Siria arrivano a spendere per la difesa fino al 39 e 70%, rispettivamente delle loro risorse governative.

I dati precedenti sono ancor più significativi del maggior sforzo economico per la difesa nel Medio Oriente rispetto al resto del mondo, quando si consideri che questo stato di cose è il risultato di consolidate tendenze di lungo periodo. Mentre nei PMS e nei PS il rapporto Spese militari/PNL è rimasto più o meno attorno ai valori mediamente bassi sopra citati per il 1989, con una tendenza alla diminuzione dopo il 1986 (per effetto principalmente dell'espansione congiunturale della fine degli anni Ottanta), nel Medio Oriente quel rapporto è stato mediamente del 14% nel 1973-83 e del 15% nel 1979-89. Anche tenendo conto della spinta verso l'alto esercitata su di esso dalla lunga e costosa guerra tra Iran e Iraq del 1980-88, si può concludere che esso tende a rimanere su livelli ancora notevolmente elevati, diciamo sul 10%, rispetto al resto dei PMS e ai PS. Per quanto riguarda invece il rapporto Spese militari/Spese del governo centrale si constata che per i PMS e i PS esso tende a diminuire, da valori superiori al 20% all'inizio degli anni Settanta a valori di poco superiori al 15% alla fine degli anni Ottanta; mentre nel caso del Medio Oriente esso oscilla attorno ad un valore del 30%.

I programmi di sviluppo delle forze armate nei PMS comportano una domanda di attrezzature militari che le industrie nazionali, poco sviluppate, non sono in grado di produrre o lo sono solo in parte. E a questo proposito va ricordato che un aspetto del modesto sviluppo economico del Medio Oriente è dato dalla gracilità del suo sviluppo industriale. Questo infatti si è in gran parte concentrato nelle attività di estrazione, lavorazione e trasporto del petrolio; e nelle principali produzioni petrolchimiche, senza generare una soddisfacente crescita del settore manifatturiero. Invero nei paesi del Medio Oriente la quota relativa del valore aggiunto di questo settore rispetto al PIL è di poco superiore al 10% (nel 1990): un valore decisamente più basso di quelli che si registrano per i PMS (25%) e per i PS (32%).

Solo Egitto ed Israele presentano delle quote maggiori. Per il primo quella quota è del 16%: il che riflette effettivamente un certo sviluppo dell'industria manifatturiera. Questa è però dominata dalle industrie alimentari e tessili, con un valore aggiunto pari al 45% di quello del settore manifatturiero; mentre le analoghe percentuali per le industrie della costruzione di macchine e mezzi di trasporto e per la chimica, sono solo del 9% e 8% rispettivamente. Israele è invero l'unico paese mediorientale dotato di una industria manifatt-



turiera del tipo di quelle dei paesi industriali avanzati. Non solo perchè la quota del suo valore aggiunto rispetto al PIL è del 23%, ma anche per la composizione di questo valore aggiunto: il 24% è prodotto dalle industrie alimentari e tessili; il 28% da quelle della costruzione di macchine e mezzi di trasporto; e il 10% dall'industria chimica.

La Tabella 2 sembrerebbe offrire una conferma di quanto affermato sopra sui nessi tra spesa militare, debolezza dell'apparato industriale, assenza di una significativa industria militare e elevate importazioni di armi. Anzitutto, il rapporto tra importazioni di armi e spesa militare<sup>7</sup> è più elevato per i paesi non industrializzati (Arabia Saudita, Iran, Iraq, Libia, Siria) che per quelli moderatamente o altamente industrializzati (Egitto, Israele). In secondo luogo, va notato che solo i secondi riescono non solo ad esportare armi, ma anche ad esportarne per valori significativamente elevati rispetto a quelli delle rispettive importazioni. Infine, il "peso" delle importazioni di armi sul totale delle importazioni per i secondi è minore che per i primi.

La Tabella 3, basata su dati cumulativi quinquennali ci dà un'idea delle dimensioni dei valori dei trasferimenti di armi ai paesi del Medio Oriente. Nel complesso essi sono aumentati più di due volte e mezzo nel corso degli anni Settanta, e quasi una volta e mezzo nel corso degli anni Ottanta: passando dai 26 miliardi di dollari del periodo 1973-77 ai quasi 68 miliardi nel 1978-82; e ai 97 miliardi del 1983-87. I dati per il 1988 e 1989 della Tabella 3 indicano comunque che questo imponente processo di crescita è entrato decisamente in una fase di rallentamento. Invero, dal confronto tra le ultime due righe della Tabella 3 si vede che a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta la dinamica delle importazioni del Medio Oriente è stata più lenta di quella del resto dei paesi sviluppati<sup>8</sup> l'incidenza delle prime sul totale delle importazioni di armi dei PMS è invero salita dal 51% nel 1973-77 al 56% nel 1978-82, per poi ritornare al 52% del 1983-87, e scendere nettamente al 41% del 1988 e al 38% del 1989.

## 2.2 *I principali paesi importatori.*

Com'è ben noto il trasferimento di armi al Medio Oriente su una scala così massiccia è stato possibile grazie a (i) la disponibilità della valuta estera accumulata dai paesi esportatori di petrolio; (ii) gli aiuti finanziari che questi hanno concesso agli altri paesi non esportatori di petrolio della regione; (iii) gli aiuti militari ed economici che Stati Uniti ed Unione Sovietica hanno concesso su larga scala e per prolungati periodi di tempo ai loro alleati nella regione.

Un primo esempio particolarmente importante della rilevanza e degli ef-

TABELLA 3

**Importazione di armi dei principali paesi del Medio Oriente (valori cumulativi)  
(milioni di \$ correnti)**

	<b>1937-77</b>	<b>1978-82</b>	<b>1983-87</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>
Arabia Saudita	2.086	9.600	18.320	2.700	4.200
Egitto	1.748	4.200	7.820	755	600
Iran	7.005	6.700	8.865	2.300	1.300
Iraq	3.740	13.600	29.895	4.900	1.900
Israele	3.956	4.400	4.300	2.000	725
Libia	2.694	11.500	7.730	600	975
Siria	3.600	9.800	10.450	1.300	1.000
Medio Oriente	26.461	67.800	97.695	16.210	13.035
PVS	52.334	120.200	188.050	39.560	34.630

**FONTE:** Arms Control and Disarmament Agency, World Military Expenditures and Arms Transfers 1990, Washington D.C., varie edizioni.

fetti degli aiuti militari a un paese del Medio Oriente è fornito dall'Egitto. A partire dal 1955, quando organizzò un primo grosso trasferimento di armi dalla Cecoslovacchia verso questo paese, e fino alla guerra arabo-israeliana del 1973, l'Unione Sovietica è stata il fornitore quasi esclusivo di armi all'Egitto. Queste forniture furono accompagnate da aiuti sotto forma tra l'altro e prevalentemente di prestiti. Nel periodo in esame il valore complessivo dei prestiti sovietici all'Egitto, per forniture sia militari che civili, è stato valutato in 4 e più miliardi di \$<sup>9</sup>. Nel 1972, in seguito alla rottura dell'alleanza con l'Unione Sovietica, la parte militare del debito, di circa 2-3 miliardi di dollari, venne di fatto ripudiata.

A partire dal 1973 l'Egitto incominciò ad importare armi da paesi dell'Europa Occidentale, come Francia, Regno Unito e Italia<sup>10</sup>. Ma ai modesti flussi di armi da questi paesi si aggiunsero ben presto le imponenti importazioni di armi dagli Stati Uniti. Queste avvennero nell'ambito di un altrettanto imponente programma di aiuti militari ed economici, che aveva come è ben noto la sua giustificazione nel ruolo stabilizzante assunto dall'Egitto nel conflitto arabo-israeliano, dopo la firma del trattato di Camp David. Tra il 1981 e il 1990 i trasferimenti di armi degli Stati Uniti all'Egitto, nell'ambito del programma FMS<sup>11</sup> sono ammontati a quasi 12 miliardi di \$. Di questi, quasi 9 miliardi sono stati finanziati da sovvenzioni e il resto da crediti garantiti del Governo americano. Le armi trasferite dagli Stati Uniti erano di alto livello tecnologico, anche se una lamentela costante degli egiziani era che questo non era

pari a quello delle armi trasferite ad Israele: dagli F-16 alla licenza di produzione dei carri M-1. La componente non gratuita degli aiuti, economici e militari, americani all'Egitto, ha contribuito, insieme ai cronici disavanzi della bilancia commerciale egiziana all'accumularsi di un cospicuo debito verso gli Stati Uniti: quasi 12 miliardi di dollari a metà 1988, di cui quasi la metà derivante dalle importazioni di armi<sup>12</sup>.

L'indebitamento come risultato di aiuti men che integrali per importazioni di armi è stato lo sbocco anche dell'altro grande importatore arabo di armi, non produttore di petrolio: la Siria. Nel corso degli anni Ottanta la Siria, a differenza dell'Egitto, ha goduto di un sostanziale flusso di sovvenzioni finanziarie da parte dei paesi arabi del Golfo, attraverso canali bilaterali (da governo a governo) e multilaterali (vari fondi arabi come lo Arab Fund for Economic and Social Development, il Kuwait Fund for Arabic Economic Development e altri), da parte dei paesi arabi produttori di petrolio.

Per quanto riguarda le prime i paesi arabi dell'OPEC si erano impegnati nel Summit di Bagdad del 1978 a fornire alla Siria 1,8 miliardi di \$ annui fino al 1988. Le sovvenzioni effettivamente erogate furono minori, sia per la mutata congiuntura economica di quei paesi dopo la riduzione del prezzo del petrolio del 1985, sia per divergenze politiche. A queste sono naturalmente riconducibili gli aiuti economici (in forma di forniture di petrolio gratuite o a prezzi di favore) dell'Iran alla Siria, che in certi anni hanno raggiunto il miliardo di \$.

Infine la stessa Unione Sovietica ha fornito aiuti militari alla Siria sotto forma di crediti, prezzi di favore e accordi di compensazione. Ma con il deterioramento progressivo dell'economia sovietica nel corso degli anni Ottanta e con la conseguente crescente importanza della valuta estera guadagnata attraverso le esportazioni di armi, le loro vendite sono avvenute a condizioni sempre meno di favore e, in particolare, con una crescente insistenza per pagamenti in valute forti. Di nuovo il risultato finanziario finale della combinazione di un massiccio programma di importazioni di armi e di un regime di disavanzi della bilancia commerciale e corrente, è stato un elevato debito esterno: 16,5 miliardi di \$ nel 1990, secondo la Banca Mondiale; senza tener conto dei debiti verso i paesi dell'Est e l'Unione Sovietica, stimati rispettivamente in 4-8 e 15 miliardi di \$ (incluse le componenti per gli aiuti e le vendite militari)<sup>13</sup>.

Anche le importazioni di armi d'Israele, provenienti quasi completamente dagli Stati Uniti, sono state finanziate in buona parte con sovvenzioni e crediti garantiti dal Governo di quel paese. Oltre a ciò il governo americano ha contribuito in misura notevole, come vedremo sotto, anche al finanziamento di importanti progetti dell'industria militare israeliana. E infine Israele, insieme all'Egitto, è stato negli anni Ottanta il principale beneficiario degli aiuti economici americani: entrambi hanno ricevuto un 10% del totale degli aiuti uffii-



ciali allo sviluppo degli Stati Uniti, pari a un 700 milioni di \$ nel 1981 e a un miliardo nel 1989<sup>14</sup>. Il notevole debito esterno di questo paese, pari a 23 miliardi di dollari alla fine del 1989, è un'eloquente e sintetica testimonianza delle inevitabili difficoltà finanziarie (disavanzi fiscali e delle bilance esterne - commerciale e corrente, inflazione) a cui va incontro anche un'economia sviluppata quando sia obbligata ad impiegare ingenti risorse per la sua difesa.

I paesi del Medio Oriente produttori di petrolio hanno invece potuto finanziare le loro importazioni di armi (vedi Tabella 3 per dei dati su Iran, Iraq, Arabia Saudita e Libia) senza incorrere in problemi di debito esterno nel corso degli anni Settanta. E ciò naturalmente grazie alle disponibilità di valuta estera derivanti dall'aumento del prezzo del petrolio: da meno di 5 dollari al barile nel 1973 a quasi 30 nel 1980. La successiva riduzione di questo prezzo a 15 dollari nel 1986 ha indotto l'Arabia Saudita e la Libia a contrarre le loro importazioni di armi nella seconda metà degli anni Ottanta: una scelta dettata (insieme ad altre come la riduzione degli aiuti economici e militari a paesi arabi non produttori di petrolio, la riduzione dei programmi d'investimento interno, etc.) dall'esigenza di contenere la riduzione della loro liquidità internazionale<sup>15</sup>.

Nel caso dell'Iran la diminuzione del prezzo del petrolio si è accompagnata ad una riduzione delle esportazioni particolarmente pronunciata per effetto della guerra con l'Iraq: dopo una secca caduta delle esportazioni di petrolio da 4,5 milioni a 800.000 barili/giorno tra il 1978 e il 1980, queste si sono gradualmente riportate sui 2 milioni alla fine degli anni Ottanta. Naturalmente sull'andamento delle importazioni di armi dell'Iran hanno influito negativamente, oltre alle minori entrate derivanti dalle esportazioni di petrolio, anche le difficoltà economiche seguite alla rivoluzione del 1978, e gli embarghi alle esportazioni di armi verso quel paese decretati prima dagli Stati Uniti e poi dai paesi europei della NATO. L'Iran è riuscito comunque a mantenere un significativo flusso di importazioni, grazie anche a costose forme di approvvigionamento come acquisti attraverso altri governi (triangolazioni) e da mercanti privati, senza ricorrere all'indebitamento: una pratica aborrita sul piano religioso e ideologico dagli ayatollah<sup>16</sup>.

L'esperienza dell'Iraq è stata fino a un certo punto simile a quella dell'Iran: la disponibilità degli ingenti e crescenti proventi petroliferi degli anni Settanta ha consentito al regime di Saddam Hussein di varare un imponente programma di rafforzamento militare dell'Iraq, finanziando il conseguente massiccio flusso d'importazioni di armi (al ritmo di una media di 6 miliardi di \$ annui nel 1983-87 - vedi Tabella 3) con parte di quei proventi senza alcun ricorso all'indebitamento esterno. Ma, a fronte della diminuzione del prezzo del petrolio nella prima metà degli anni Ottanta e dei costi della guerra con l'I-

ran, l'Iraq ha scelto di mantenere comunque un elevato livello d'importazioni militari, oltre che civili, anche nella seconda metà degli anni Ottanta. Ciò fu possibile solo grazie ai crediti generosamente accordatigli da (i) molti paesi dell'area OCSE (come Giappone, Francia e Germania); (ii) unione Sovietica, in relazione soprattutto a forniture militari; e, più di tutti (iii) i paesi arabi del Golfo, con in testa Arabia Saudita e Kuwait!

Il rapido e drammatico deterioramento della posizione debitoria verso l'estero dell'Iraq<sup>17</sup>. Sicuramente uno dei principali fattori nella decisione di Saddam di anettere il Kuwait all'Iraq. Vedi al riguardo E.Karsh e I.Rautsi, *Why Saddam Hussein invaded Kuwait?*, in *Survival*, gennaio/febbraio 1991; e G.Graziola, *Cause economiche e politiche, interne ed esterne, della II guerra del Golfo. Parte I: cause interne*, in *Quaderni su armi e disarmo*, marzo 1991, Università cattolica, Milano è illustrato dai seguenti dati: tra il 1984 e il 1989 il debito "identificato" verso i paesi dei gruppi (i) e (ii) è passato, secondo l'OCSE, da 6,5 a 16 miliardi di \$. Quello verso i paesi arabi del Golfo ammontava a circa 40 miliardi di \$<sup>18</sup>!

### *2.3 I principali paesi esportatori.*

Se gli intensi bisogni di sicurezza dei paesi del Medio Oriente sono stati il fattore determinante delle loro domande di armi e se le ampie disponibilità di valuta estera degli anni Settanta sono state il fattore che ha reso effettive quelle domande, l'elevata propensione all'esportazione di armi di un numero crescente di paesi nel corso dell'ultimo quarto di secolo è stato il fattore che ha consentito di soddisfarle. Le ragioni della propensione ad esportare armi in generale e verso il Medio Oriente in particolare sono state diverse a seconda dei paesi e dei periodi di tempo.

Nel corso degli anni Settanta e Ottanta gran parte dei trasferimenti di armi nel Medio Oriente sono provenuti dalle due superpotenze. Nel primo di quei decenni ciò è avvenuto in misura maggiore che nel secondo, caratterizzato come vedremo tra breve da una tendenza alla diversificazione delle fonti; ma ancora nel quinquennio 1985-89 le vendite sovietiche ed americane, pari rispettivamente a 27,3 e 15,4 miliardi di dollari, costituivano insieme un 48% del totale. A questo contribuivano però in misura cospicua anche le esportazioni di altri tre paesi: Francia, Regno Unito e Cina con, rispettivamente, 11; 8,4 e 7,1 miliardi di \$<sup>19</sup>.

Nel caso degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica le vendite di armi nel Medio Oriente sono state prima di tutto uno strumento e un segnale delle loro politiche verso la regione. Di ciò sono chiari indizi (i) anzitutto la circostanza che molti dei trasferimenti di armi delle due superpotenze sono avvenuti in un



contesto di aiuti militari ed economici ai paesi destinatari, come si è visto sopra; e (ii) la mera constatazione della loro distribuzione per paesi. Come risulta dalla Tabella 4, le esportazioni delle due superpotenze discriminano nettamente tra paesi destinatari. L'Unione Sovietica negli anni Settanta forniva quasi il 90% delle armi egiziane, e cessò completamente le forniture negli anni Ottanta; mentre per gli Stati Uniti si è verificato un fenomeno opposto. Gli Stati Uniti sono stati il fornitore di gran lunga dominante dell'Iran negli anni Settanta per poi azzerare le loro forniture nel corso degli anni Ottanta; mentre l'Unione Sovietica non ha mai fornito quantità significative di armi all'Iran. E così via. Naturalmente questi dati non vanno presi come un'indicazione che le politiche estere delle due superpotenze sono state sempre monolitiche. Vicende ben note come quella delle forniture segrete di armi americane all'Iran durante la presidenza di Reagan (con il relativo scandalo dell'Irangate) o quella delle vendite, più o meno clandestine, di tecnologie duali e di ingenti finanziamenti americani all'Iraq nella seconda metà degli anni Ottanta<sup>20</sup> testimoniano della natura sfumata, fino al punto della contraddittorietà, della politica estera.

Le precedenti considerazioni sulla funzione politica delle vendite di armi delle due superpotenze non devono però portare a trascurare anche una loro importante funzione economica, che è stata peraltro sempre sostanzialmente subordinata a quella. Nel caso degli Stati Uniti il fattore economico nei trasferi-

**TABELLA 4**

**Principali fornitori di armi di alcuni paesi del Medio Oriente  
(valori percentuali)**

Paesi/Anni	URSS		USA		Europa Occidentale	
	'70	'80	'70	'80	'70	'80
Egitto	87	-	3	67	7	22
Iran	1	-	78	3	20	10
Iraq	90	53	-	5	8	22
Israele	-	-	96	99	4	-
Libia	74	72	1	1	18	21
Siria	95	91	-	-	1	-
Arabia Saudita	-	-	70	46	26	36

FONTE: SIPRI Yearbook 1990

menti di armi ha giocato senz'altro un ruolo preminente nella formulazione della dottrina Nixon, che prevedeva il passaggio da una strategia di difesa basata sulla presenza di forze americane all'estero ad una basata sul rafforzamento militare degli alleati, realizzato anche attraverso la vendita di armi nonché congrui trasferimenti di tecnologie militari ai paesi alleati.

Ma, nella storia dei trasferimenti di armi americane nel Medio Oriente, non sono mancati episodi in cui i fattori economici, nelle veste degli interessi delle grandi imprese militari americane, hanno giocato un ruolo più specifico. Basti qui ricordare gli anni delle sfrenate vendite di armi americane all'Iran dello Shah. Queste avvennero su una scala che andava ben al di là di ogni ragionevole piano di sicurezza per quel paese e per gli interessi americani nel Medio Oriente, ma ben appropriata alle esigenze dell'industria militare americana che nella metà degli anni Settanta si trovava di fronte ad una domanda nazionale declinante, per effetto soprattutto della fine della guerra del Viet Nam<sup>21</sup>. E per venire ai giorni nostri basti ricordare le pressanti richieste delle imprese americane e del Dipartimento della Difesa, di fronte di nuovo a bilanci militari decrescenti, di poter recuperare all'estero, e nel Medio Oriente in particolare, almeno una parte del fatturato perso negli Stati Uniti. In questo caso, le esigenze economiche dell'industria militare americana e del Pentagono confliggono con quelle politiche non solo del Congresso, ma anche del Presidente e del Dipartimento di Stato, che hanno lanciato all'indomani della guerra del Golfo delle serie proposte di controllo dei trasferimenti di armi convenzionali al Medio Oriente.

L'importanza delle poste in gioco può essere illustrata con i seguenti due esempi. Dopo aver negoziato l'acquisto di 24 F-15 C e D (con missili aria-aria Sidewinder e Sparrow) della McDonnell Douglas, nell'agosto del 1990 (2 miliardi di \$ !), l'Arabia Saudita ha chiesto al Governo americano, all'inizio del 1992, altri 72 F-15 E. L'affare garantirebbe migliaia di posti di lavoro alla McDonnell Douglas, che altrimenti dovrebbe chiudere tra qualche anno la linea di produzione del velivolo. D'altra parte la posticipazione sempre da parte dell'Arabia Saudita dell'acquisto di 235 (!) carri M1-A2 della General Dynamics, ha spinto quest'ultima a cercare freneticamente altri acquirenti nel Golfo: cercando ad esempio di convincere gli Emirati Arabi Uniti a sostituire un progetto di acquisto di 337 (!) carri M1-A1 con un congruo numero dei più moderni M1-A2<sup>22</sup>.

I trasferimenti di armi dell'Unione Sovietica ai paesi amici del Medio Oriente si sono ridotti ad essere, nel corso degli anni Settanta, l'unica forma di aiuto per questi paesi, man mano che diventava chiaro che il modello socialista non era quello più idoneo per promuovere lo sviluppo e che i beni e le tecnologie sovietiche diventavano sempre meno competitive con quelle dei paesi occidentali. Con l'aggravarsi della crisi dell'economia sovietica nel corso de-

gli anni Ottanta i trasferimenti di armi sovietiche sono inoltre diventati sempre più onerosi per i paesi del Medio Oriente: in particolare l'Unione Sovietica ha insistito sempre più per ottenere pagamenti in valute internazionali forti. Dopo il dissolvimento dell'Unione Sovietica le vendite di armi della Russia sono diventate un importante strumento per soddisfare un bisogno sempre più impellente di valuta estera: ciò vale sia per le vendite di mezzi già negli stock delle forze armate sovietiche sia per quelle dei mezzi di nuova produzione. Le motivazioni decisamente economiche di questa nuova tornata di vendite risultano dalla scelta di vendere non tanto ai paesi amici ma a tutti quelli che possono risultare interessati alle armi sovietiche.

Anche qui un esempio per illustrare l'importanza sia della posta in gioco sia dei cambiamenti del quadro strategico mondiale. Nel corso del 1992 la neonata Russia è stata in prima linea nelle vendite di armi convenzionali all'Iran. Secondo una fonte<sup>23</sup>, le vendite russe sono ammontate a 2 miliardi di \$ ed hanno riguardato, fra l'altro 48 MIG-31, un gruppo di Sukhoi-24 e 2 Ilyushin Il-76. Mentre si parla di vendite di una dozzina di bombardieri Tu-22M3 Backfire e di tre sottomarini della classe Kilo. Inoltre, secondo la stessa fonte, i russi aiuterebbero gli iraniani nella costruzione di uno stabilimento per l'assemblaggio di un centinaio di caccia MIG-29. E ciò nonostante le implicazioni dell'attuale ambizioso piano di riarmo dell'Iran non siano prive di problematicità non solo per gli interessi occidentali nel Golfo, quanto per i suoi interessi nel Caucaso e nell'Asia Centrale. E non mancano chiare indicazioni che una tale politica è richiesta anzitutto dal potente settore del complesso delle industrie militari, per le quali la possibilità di sostituire le vendite all'estero a quelle nazionali è ancor più rilevante che per le imprese americane.

La Tabella 4 dà anche un'idea di come le vendite di armi dei paesi europei occidentali nel Medio Oriente siano state molto meno discriminanti di quelle delle due superpotenze. Quelli hanno invero venduto armi sia a paesi sostenuti militarmente dagli Stati Uniti, sia a paesi sostenuti militarmente ed anche formalmente alleati dell'Unione Sovietica. Le ragioni di questa scelta sono ben note e non è qui il caso di soffermarsi su di esse, se non per ricordare che si tratta di ragioni economiche che riguardano o (i) la pura e semplice promozione degli interessi di alcuni produttori nazionali; o (ii) una più generale promozione dell'industria militare nazionale, quando questa soffra di un sovradimensionamento cronico rispetto alla domanda nazionale; o (iii) una ancor più vasta politica di promozione di quell'industria, vista anche come uno strumento, da impiegare insieme ad altri, per il raggiungimento di obiettivi nazionali come l'equilibrio della bilancia dei pagamenti o la promozione del progresso tecnico in alcuni settori industriali ad alta tecnologia. Naturalmente le ragioni citate possono ben coesistere in uno stesso paese, anche se in combinazioni diverse da un paese all'altro.



Nel caso dei paesi del Terzo Mondo alle precedenti ragioni economiche dei governi, si potrebbero aggiungere (iv) le ragioni dei militari, quando le forze armate costituiscano un corpo istituzionale con una sua autonomia rispetto agli altri corpi dello stato. In tal caso, infatti, esse cercherebbero di raggiungere dei loro obiettivi (in primis quello di riprodursi), separati in una certa misura da quello della difesa nazionale; e un modo per procurarsi le risorse finanziarie a ciò necessarie potrebbe essere quello di ottenere l'appoggio governativo ad aggressive politiche di vendite di armi all'estero (In ciò naturalmente i militari avrebbero anche l'appoggio dell'apparato industriale della difesa).

I due principali paesi del Medio Oriente, strettamente legati sul piano militare all'Unione Sovietica, ma riforniti in misura cospicua di armi anche da paesi dell'Europa Occidentale, fino alla metà degli Ottanta, sono stati la Libia e l'Iraq. Così dei 12 miliardi di \$ di armi acquistate dalla Libia nel 1979-83, 5,8 e 1,1 furono forniti rispettivamente dall'Unione Sovietica e da altri paesi del Patto. I tre principali fornitori del resto sono invece stati Francia (850), Italia (700) e Germania Occidentale (380) (tra parentesi, milioni di \$). Nel 1983-87 l'Italia diventa il principale fornitore di armi della Libia, per la parte non fornita dai paesi del Patto: su un totale di 7,7 miliardi di \$, 3,9 furono forniti dall'Unione Sovietica; 1,4 da altri paesi del Patto; 600 milioni di \$ dall'Italia e 200 dalla Francia<sup>24</sup>.

Nel corso degli anni Ottanta quest'ultimo paese è stato di gran lunga il principale fornitore di armi dell'Europa Occidentale all'Iraq. Delle sue importazioni totali di 18 miliardi di \$ nel 1979-83, quasi 10 miliardi furono fornite dai paesi del Patto (di cui 7,2 dall'Unione Sovietica). Il resto è stato fornito in misura prevalente da Francia e Cina (rispettivamente, 3,8 e 1,5 miliardi di \$). Nel 1983-87 il totale è salito a 30 miliardi di \$, e di questi 15,8 sono stati forniti dal Patto (di cui 14 dall'Unione Sovietica); 4,8 dalla Francia e 3,3 dalla Cina<sup>25</sup>.

Le motivazioni economiche alle esportazioni di armi nel Medio Oriente sono state predominanti anche per gli esportatori del Terzo Mondo. Il fattore forse più importante che ha favorito l'ingresso di questi paesi nel mercato delle armi Mediorientale è stato la lunga guerra (1980-88) tra Iran e Iraq, che è sfociata ben presto in uno stallo tra contrapposte fanterie e artiglierie, creando così una grossa domanda per armi a bassa tecnologia: un prodotto che poteva essere offerto a prezzi competitivi dai produttori di armi del Terzo Mondo. Tra essi il piccolo gruppo di quelli che sono emersi anche come esportatori (in generale, e non solo nel Medio Oriente) è costituito da tre paesi dell'America Latina: in ordine d'importanza, Brasile, Cile e Argentina; e da alcuni paesi dell'Asia Orientale e Meridionale: in ordine d'importanza, Cina, Taiwan, Corea del Nord, Corea del Sud e Singapore. Nell'intero corso della guerra Iran-Iraq questi paesi hanno venduto complessivamente armi per 6 miliardi di \$ al-

l'Iran (su un totale di quasi 12) e per 7 all'Iraq (su un totale di 43). Tra queste vendite spiccano quelle della Cina: 1,8 miliardi per l'Iran e 3,9 per l'Iraq; e della Corea del Nord: 2,4 miliardi per l'Iran.

Le vendite in Medio Oriente di quel gruppo di paesi sono state favorite anche dalla circostanza che essi hanno potuto permettersi di fare a meno di ogni remora politica e morale, vendendo armi non solo a paesi antagonisti, come Iran da un lato e paesi del Golfo dall'altro, ma anche ad entrambi i paesi in conflitto, come illustrato drammaticamente dai dati per la Cina, citati nel paragrafo precedente. Invero la Cina è diventata il principale fornitore di armi all'Iran, dopo la caduta dello Shah ed il conseguente azzeramento delle forniture di armi americane; ed un importante fornitore dell'Iraq dopo una temporanea sospensione delle forniture sovietiche nel 1980-81, cioè occupando degli spazi lasciati aperti dagli sviluppi delle relazioni politiche delle superpotenze con i paesi dell'area. D'altra parte essa non ha avuto problemi a vendere missili all'Iran e all'Arabia Saudita<sup>26</sup>.

Un terzo fattore, infine, che ha operato a favore di quei paesi è stata la tendenza dei paesi del Medio Oriente, come degli altri del Terzo Mondo, a diversificare le fonti di approvvigionamento estere di armi (una indicazione di tale tendenza emerge anche dalla Tabella 4), fin dall'inizio degli anni Settanta. Le principali ragioni della diversificazione sono sicuramente il desiderio di ridurre la vulnerabilità ad eventuali embarghi posti dal fornitore principale; e l'esigenza di poter raccogliere i benefici della concorrenza tra i fornitori. La difficoltà della diversificazione è sostanzialmente posta dalle esigenze di standardizzazione/interoperabilità<sup>27</sup>, mentre può essere esclusa dall'esistenza di un rapporto politico militare privilegiato con il paese fornitore<sup>28</sup>.

## *2.4 Trasferimenti di armi e di prodotti civili.*

Nella sezione precedente si è notato che l'interesse economico all'esportazione di armi può derivare fra l'altro dal contributo che esse possono dare al raggiungimento di obiettivi di politica economica generale. Nel caso delle vendite di armi al Medio Oriente da parte dei paesi dell'Europa Occidentale e degli Stati Uniti ci si può chiedere se esse non siano ricercate anche per (i) garantirsi la possibilità di rifornimenti di petrolio più sicuri e a buon mercato; (ii) per lo stimolo che esse possono dare alle esportazioni di prodotti civili.

Nel porsi la prima domanda è opportuno tener presente che essa non riguarda l'obiettivo strategico generale della sicurezza dei rifornimenti di petrolio, che viene in definitiva a dipendere dalla natura dei rapporti politici globali interni ed esterni al Medio Oriente; e non tanto dal fatto che la proprietà delle risorse petrolifere e dei processi di lavorazione sia assegnata ad un pae-



se piuttosto che ad un altro. Così, quando quei rapporti non sono conflittuali o quanto meno non danno luogo a scontri aperti (guerre, sanzioni economiche, ecc.), il rifornimento di petrolio è semplicemente regolato dal mercato ed i benefici sono distribuiti a seconda della distribuzione dei diritti di proprietà e del potere di mercato di compratori e venditori. Invero, dal II Dopoguerra alla fine degli anni Settanta si è completato, non senza il passaggio attraverso una fase iniziale di conflitti acuti tra i paesi occidentali e quelli del Medio Oriente, il processo di trasferimento dei diritti di proprietà sull'estrazione e la prima lavorazione del petrolio dalla imprese multinazionali occidentali ai governi dei paesi mediorientali.

Per quanto riguarda il potere di mercato si deve ricordare che, anche nel caso del mercato internazionale del petrolio, si tratta di una variabile in buona parte endogena, come dimostrano le alterne vicende dell'OPEC: un cartello che come ogni altro funziona meglio quando la domanda si sta espandendo (come negli anni Settanta) che quando sta rallentando o si sta contraendo (come negli anni Ottanta); quando al suo interno vi è una forza dominante (come l'Arabia Saudita negli anni Settanta) che quando ciò non avviene (come negli anni Ottanta); e così via.

In assenza di conflitti aperti quindi i rifornimenti di petrolio sono assicurati dal mercato anche tra paesi ideologicamente o culturalmente rivali: l'Iran degli ayatollah vende il suo petrolio anche agli Occidentali; e Saddam Hussein invase il Kuwait perché voleva lui, a scapito degli altri paesi dell'OPEC, vendere più petrolio agli stessi!

La prima domanda riguarda invece la possibilità che i trasferimenti di armi al Medio Oriente siano stati utilizzati per ottenere vantaggi (in termini di prezzo, continuità di forniture e altro) nell'approvvigionamento di petrolio. Si è già notato che per gli Stati Uniti essi sono stati essenzialmente uno strumento del perseguimento di obiettivi strategici; e qui basti aggiungere che si tratta di obiettivi legati non solo al petrolio ma anche alla rilevanza geopolitica di quell'area<sup>29</sup>. Questa circostanza da sola fa sì che gli stessi non siano liberamente utilizzabili anche per il conseguimento di specifici vantaggi commerciali<sup>30</sup>. Ciò invece potrebbe essersi verificato per i paesi dell'Europa Occidentale. Una vicenda rilevante al riguardo è costituita dai rapporti commerciali tra Francia e Iraq, in cui lo scambio di armi e tecnologie nucleari civili<sup>31</sup> (ma che costituiscono di per se delle potenzialità per lo sviluppo di armi nucleari) con petrolio ha giocato un ruolo importante<sup>32</sup>. Una seconda esperienza importante è forse data dal recente (1988) megacontratto Al-Yammamah tra i governi inglese e saudita, che prevede uno scambio di armi (che includono 48 Tornado IDV, con le loro dotazioni di missili; 40 Hawk-100 e 20 Hawk-200, 12 aerei da trasporto Bae 125-800) e petrolio. A proposito dell'esperienza francese va osservato che lo scambio armi/petrolio non è certo una via privilegiata per un

paese che voglia garantirsi i rifornimenti del secondo. Come vedremo tra un attimo ciò si può ottenere anche attraverso lo sviluppo delle appropriate esportazioni di prodotti civili. E a proposito dell'esperienza inglese/saudita si può forse notare che la scelta di un baratto è probabilmente dipesa non solo dall'esigenza inglese di trovare sbocchi esterni vitali per il mantenimento della capacità produttiva della sua industria aeronautica, ma anche nell'esigenza saudita di vendere petrolio in una fase di debolezza del mercato.

Per rispondere alla seconda domanda è indispensabile delineare le tendenze delle esportazioni civili nel Medio Oriente dei principali paesi occidentali. A questi va aggiunto il Giappone, in quanto esempio di un paese dello stesso calibro tecnologico ma che esporta solo prodotti civili. Nel seguito di questa sezione, seguendo l'impostazione di un massiccio studio dell'OTA a cui attingeremo i nostri dati<sup>33</sup>, si farà quindi riferimento ai seguenti paesi: Stati Uniti, Giappone, Germania, Regno Unito, Francia e Italia; mentre l'area geografica che definisce il Medio Oriente verrà allargata, rispetto a quella finora considerata (vedi sopra nota 4), all'Algeria.

Nel corso degli anni Settanta il Medio Oriente ha acquistato un crescente rilievo nel commercio estero di quei paesi: le loro esportazioni verso quest'area sono infatti passate da un 2% delle loro esportazioni totali all'inizio del decennio ad un 10% alla fine. Nel 1982 le prime ammontavano a 42 miliardi di \$. Il 57% di questa somma era imputabile a vendite di macchine ed attrezzature industriali: un dato che suggerisce quanto sia cruciale il ruolo dei paesi industriali nel rifornire il Medio Oriente degli input fondamentali per lo sviluppo economico. Questo suggerimento acquista un rilievo anche maggiore se si considera che i flussi di attrezzature sono accompagnati da forniture di servizi di costruzione e di assistenza tecnica. Invero, nel caso di trasferimenti di attrezzature ed impianti nei settori della petrolchimica, dei sistemi di assistenza al volo civile, dei servizi medici e delle telecomunicazioni i contratti firmati nel 1978-82 tra i sei paesi industriali sopra citati e Arabia Saudita, Egitto, Iraq, Iran, Algeria e Kuwait sono ammontati complessivamente a 11 miliardi di \$ di attrezzature, 14 miliardi di costruzioni e 4 miliardi di servizi tecnici.

Ma i dati che possono suggerire una risposta alla nostra domanda riguardano l'evoluzione ed i livelli delle quote delle esportazioni nel Medio Oriente dei sei paesi industriali presi in considerazione. Dalla Tabella 5, parte I si vede che (i) per quanto riguarda le esportazioni totali, alla stazionarietà delle quote di Stati Uniti, Germania, Regno Unito e Italia, si contrappone un calo vistoso della quota francese ed una crescita altrettanto vistosa di quella giapponese; (ii) per quanto riguarda le esportazioni di macchine ed attrezzature, alla fortissima crescita della quota giapponese, alla significativa crescita di quella italiana, e alla stazionarietà di quella della Germania, si contrappongono le forti cadute delle quote della Francia e Regno Unito e la debole caduta di quella

TABELLA 5

Principali fornitori di armi di alcuni paesi del Medio Oriente  
(valori percentuali)

	Esportazioni totali		Esportazioni di macchine e attrezzature	
	1970	1982	1970	1982
Francia	17	9	18	9
Germania	15	15	23	22
Giappone	10	17	9	23
Italia	10	11	10	14
Regno Unito	11	9	16	9
Stati Uniti	18	18	23	20

#### Parte II - Classi di merci: anno 1982

	F	Ger.	J	I	UK	USA
Materie prime	19	10	4	25	11	31
Prod. chimici	20	25	5	10	24	15
Manufatti base	15	18	41	4	10	13
Macchine e attrezz.	9	22	23	14	9	20
di cui						
Telecomun.	14	14	44	—	15	14
Veicoli strad.	7	35	36	3	6	13
Velivoli	13	—	1	15	8	63
Altri manufatti	14	15	24	16	14	18

FONTE: Congress of the United States, Office of Technology Assessment, Technology Transfer to the Middle East Washington, D.C., 1984.

degli Stati Uniti. La crescita della quota giapponese è stata favorita sia dal miglioramento delle comunicazioni internazionali negli anni Settanta sia dalla scelta di quel paese di promuovere le sue esportazioni al fine di riequilibrare la sua bilancia commerciale bilaterale, dopo il primo aumento del prezzo del petrolio. Di contro, la forte caduta delle quote francesi è dovuta in buona parte alla contrazione del suo mercato nell'Algeria post-coloniale. In entrambi i casi si tratta di vicende che all'inizio degli anni Ottanta avevano esaurito le loro motivazioni, per cui le quote date per il 1982 si possono ritenere tipiche anche per il resto degli anni Ottanta.

Un confronto tra le quote delle esportazioni civili (Tabella 5, parte I) e quelle delle esportazioni militari mostra come queste non siano affatto positivamente correlate tra loro. E del resto la mera constatazione della storia dei successi commerciali del Giappone in Medio Oriente testimonia da sola che per questi non sono necessarie le esportazioni di armi.

Infine, dalla II parte della Tabella 5 si vede come le esportazioni dei sei paesi in esame siano fortemente specializzate, secondo quelli che sembrerebbero i punti di forza sviluppati dai rispettivi apparati industriali: un modello di specializzazione che non sarebbe quindi stato distorto dai diversi pesi di quei paesi in quanto fornitori di armi alla regione (aerei americani, automobili tedesche e giapponesi, telecomunicazioni giapponesi, ecc.).

### 3. LE INDUSTRIE MILITARI NEL MEDIO ORIENTE: UN QUADRO MOLTO DIFFERENZIATO.

#### 3.1 *Produzioni di armi convenzionali.*

In certi contesti le importazioni di armi di un paese non sono che il primo passo di una trafila che, passando per produzioni su licenza di parti o di interi sistemi d'arma, o l'assemblaggio degli stessi o la loro coproduzione sotto la direzione delle imprese esportatrici, porta allo sviluppo di capacità indigene per la loro progettazione e produzione. Com'è ben noto ciò è avvenuto soprattutto nel caso dei rapporti tra Stati Uniti da un lato e paesi dell'Europa Occidentale e Giappone dall'altro; ma a partire dall'inizio degli anni Ottanta il trasferimento di tecnologie militari insieme e/o in seguito a quello di armi ha interessato anche i rapporti tra Stati Uniti e paesi dell'Europa Occidentale da un lato e un certo numero di paesi del Terzo Mondo dall'altro.

Poiché la capacità di assorbire tecnologie militari da parte di un paese richiede che esso disponga già di un settore industriale adeguatamente esteso e sofisticato, non sorprende che del ristretto numero di paesi del Terzo Mondo destinatari di tecnologie militari facciano parte quelli che si sono industrializ-

zati o attraverso politiche di sostituzione delle importazioni, in un quadro prevalentemente protezionistico e di presenza diretta dello Stato nel settore (imprese pubbliche), come Brasile, India e Cina, o attraverso politiche orientate alle esportazioni, in un quadro più concorrenziale e di interventi statali meno diretti (pianificazione indicativa e politiche industriale), come Taiwan e Corea del Sud. D'altra parte va ricordato che (i) le industrie militari di questi paesi si sono sviluppate essenzialmente nei settori a tecnologia media e bassa, tranne rare eccezioni; e (ii) le produzioni "indigene" dei sistemi più avanzati dipendono pesantemente da importazioni delle loro componenti più sofisticate.

Le motivazioni dello sviluppo di un'industria militare nazionale in un paese del Terzo Mondo sono svariate, da quelle essenzialmente strategiche dell'indipendenza o di una maggiore autonomia nella produzione militare (India, Taiwan, Corea del Sud) a quelle economiche della promozione delle esportazioni militari o del loro contributo al progresso tecnologico (Brasile, Cina). D'altra parte le motivazioni al trasferimento di tecnologie militari da parte dei paesi occidentali riproducono i dualismi tra economico e politico già discussi sopra a proposito delle esportazioni di armi<sup>34</sup>.

Nel quadro sopra delineato delle caratteristiche dell'industria militare del Terzo Mondo rientrano anche quelle del Medio Oriente. E dopo quanto si è detto sopra, nella sezione 1, non dovrebbe sorprendere la constatazione che gli unici due paesi di quest'area dotati di vere e proprie industrie militari sono l'Egitto ed Israele (vedi in proposito la Tabella 6).

L'industria militare egiziana occupa attualmente più di 70.000 lavoratori tra i più qualificati e meglio pagati dell'intero settore industriale. La maggior parte della sua produzione è organizzata da un'impresa pubblica, la National Organization for Military Production, che gestisce una ventina di stabilimenti principali. La parte restante è organizzata da un'altra impresa pubblica, la Arab Organization for Industrialization (AOI)<sup>35</sup>, che gestisce 9 impianti, 4 dei quali in joint venture con imprese straniere, nei quali hanno luogo le produzioni più sofisticate (nei campi della missilistica, avionica e velivoli)<sup>36</sup>.

Il buon livello tecnologico di quell'industria è attestato anzitutto dalla presenza di significative coproduzioni d'origine statunitense. Già all'inizio degli anni Ottanta l'Egitto (insieme a pochi altri paesi, come Taiwan, Corea del Sud, Turchia ed Israele) era uno dei principali destinatari delle iniziative di coproduzione americane, tra le quali ricordiamo il radar AN/TPS-63, le munizioni d'artiglieria M-456 e M-735, il missile anticarro Swingfire. Tra le più recenti vi sono invece il missile aria-aria AIM-9P e l'assemblaggio del carro M1-A1 su licenza della General Dynamics.

In secondo luogo esso è dimostrato dalla capacità di esportare quantitativi modesti ma crescenti (tra i 100 e i 400 milioni di \$ alla fine degli anni Ottanta), di armi di medio livello tecnologico<sup>37</sup>.



TABELLA 6

## Prodotti delle industrie militari del Medio Oriente: metà anni Ottanta

	MEZZI TERRESTRI				AEREI E MISSILI			MEZZI NAVALI	
	ARMI MINORI (a)	ARTIGLIERIE (b)	MEZZI CORAZZATI LEGGERI	PESANTI (c)	AEREI LEGGERI GETTO	CACCIA A	MISSILI TATTICI	NAVI MINORI	MAGGIORI (d)
Arabia Saudita	LM	-	-	-	-	-	-	-	-
Egitto	CM	CM	I	-	L	-	C	C	-
Iran	LM	-	-	-	-	-	-	-	-
Iraq	M	-	-	-	-	-	-	-	-
Israele	IM	IM	I	IM	I	P	I	I	-
Libia	L								
Siria	M								

**LEGENDA:** I = progettazione/produzione indipendente

P = coproduzione/coprogettazione

C = copia o modificazione

L = produzione su licenza

M = munizioni per il sistema

**a** Inclusi morati e armi anticarro

**b** Inclusi lanciatori di razzi multipli

**c** Inclusi aerei d'addestramento ed alicotteri

**d** Con stazza superiore alle 500 Ton.

**FORNITORE:** Arms Control and Disarmament Agency, World Military Expenditure and Arms Transfers 1987, Washington D.C., 1988.

Infine, va detto che l'industria militare egiziana, soprattutto nei suoi comparti tecnologicamente più avanzati, soffre del male comune di molte industrie militari: sovraccapacità cronica e difficoltà finanziarie nella gestione dei programmi tecnologicamente più avanzati.

L'industria militare israeliana ha le sue origini, come quella egiziana, all'inizio degli anni Cinquanta, ma si è poi sviluppata molto più di questa, soprattutto sotto il profilo tecnologico. Attualmente, essa occupa poco meno di 50.000 addetti con un fatturato di quasi 3 miliardi e mezzo di \$ all'anno. Il settore è costituito da imprese in parte private, in parte gestite direttamente dal Ministero della difesa e per la parte principale di proprietà pubblica. Tra queste vi sono attualmente la Israele Aircraft Industries (IAI) con più di 1 miliardo di \$ di fatturato annuo e la Israel Military Industry (IMI), con un mezzo miliardo di \$ di fatturato annuo<sup>38</sup>.

Fino alla fine degli anni Sessanta l'industria militare israeliana si sviluppò moderatamente grazie alla collaborazione tecnologica francese. Ma, dopo il deterioramento delle relazioni politiche con la Francia, sfociato negli embarghi ai trasferimenti di armi francesi verso Israele del 1967 e 1968, e la cancellazione di importanti forniture inglesi di carri, l'industria militare israeliana imboccò decisamente la strada dell'autonomia nella produzione di ogni tipo di sistema d'arma. Il successo di questa scelta è testimoniato dalla sua capacità di produrre, già negli anni Settanta, una vasta gamma di quelli, come il caccia tattico Kfir, il carro Merkava, la nave lanciamissili Saar, il veicolo da trasporto leggero Arava, e altri ancora.

Naturalmente l'autonomia nella produzione di questi sistemi non era affatto assoluta; al contrario, come avviene tipicamente per i loro produttori nel Terzo Mondo, le importazioni di componenti e subsistemi essenziali erano molto elevate: più di 100 erano le imprese americane che fornivano parti per il sofisticato caccia Lavi, dal motore, al computer di controllo del volo allo head-up display; mentre il motore del meno avanzato Kfir era originariamente fornito dalla General Electric (e, dopo contrasti con gli Stati Uniti sulle esportazioni di questo velivolo, dalla francese SNECMA!). Tuttavia alla metà degli anni Ottanta divenne chiaro che la via della produzione di sistemi d'arma completi non era percorribile fino in fondo<sup>39</sup>, a causa della loro crescente complessità e sofisticazione tecnologica e le conseguenti crescenti esigenze di produzioni su scale troppo larghe per la domanda nazionale ed anche per le limitate capacità d'esportazione del paese.

Queste derivavano sia dalla contrazione del mercato mondiale verificatasi in quell'epoca; sia dalla crescente difficoltà di sostenere imbarazzanti rapporti (soprattutto rispetto al Congresso degli Stati Uniti) nel commercio di armi con paesi come il Sud Africa; sia dall'impossibilità di fornire ai compratori le sempre più ampie agevolazioni finanziarie e le sempre più numerose forme

di compensazione che caratterizzano il contemporaneo commercio delle armi. Alla fine degli anni Ottanta Israele riuscì comunque a mantenere i livelli delle sue esportazioni attorno ai 6-700 milioni di \$ annui, vendendo il caccia Kfir agli Stati Uniti ed a un certo numero di paesi latinoamericani; il mezzo da trasporto Arava in Africa ed Asia; vari tipi di missili in America Latina, Asia ed Africa; e le licenze per la produzione del missile nave-nave Gabriel 2 al Sud Africa e a Taiwan.

Sul fronte interno della domanda per l'industria militare israeliana va notato che il bilancio della difesa d'Israele ha subito nella seconda metà degli anni Ottanta una continua riduzione in termini nominali, passando da quasi 8 miliardi di \$ nel 1984 a meno di 6 nel 1989, comprimendo così la domanda nazionale di armi<sup>40</sup>. La risposta alle difficoltà incontrate dall'industria militare israeliana nel tentativo di produrre una vasta gamma di sistemi d'arma principali, è consistita nello scegliere per gli anni Novanta una politica di specializzazione produttiva e di maggiore integrazione con le imprese militari americane. Naturalmente quest'ultima tendenza, che costituisce solo un aspetto dell'intima collaborazione israelo-americana in campo militare, si era sviluppata già all'inizio del decennio<sup>41</sup>, ma solo recentemente essa sembra essersi spinta con decisione in settori tecnologicamente d'avanguardia, come i sistemi di difesa aerea e dai missili balistici tattici (ATBM).

Nel settore della difesa aerea Israele ha costantemente migliorato i missili terra-aria Improved Hawk (I Hawk) e sta considerando l'affitto di Patriot MIM-104; mentre nel settore della difesa missilistica esso sta sviluppando un suo completo sistema di difesa ATBM, che prevede, fra l'altro, l'impiego del missile Arrow, per l'intercettazione a quote medie e alte<sup>42</sup>. Ed è proprio questo programma che qui ci interessa in quanto esempio emblematico del divario tra elevate potenzialità tecnologiche e limitate capacità finanziarie dell'industria militare di un paese piccolo. La concezione del programma è infatti ritenuta sostanzialmente valida, ma il costo totale previsto, 5 miliardi di dollari dallo sviluppo al dispiegamento lungo un arco di più di 10 anni, rischia di metterne in forse il suo completamento, analogamente a quanto già avvenuto per il programma Lavi. Attualmente il programma, svolto dalla IAI, ha già incontrato difficoltà e ritardi, per cui il suo eventuale dispiegamento avverrà nel 2000 invece che nel 1995. E ciò nonostante gli Stati Uniti stiano contribuendo (in cambio delle conoscenze tecnologiche generate dal programma) per circa i 4/5 dei costi nell'attuale fase di sviluppo (158 milioni di \$ per la prima fase; e 300 milioni nella seconda)<sup>43</sup>.

Come risulta dalla Tabella 6 la produzione di armi è diffusa in altri paesi del Medio Oriente, oltre a Israele ed Egitto, ma in nessuno di questi essa ha finora raggiunto un sufficiente grado di autonomia, stante la generale arretratezza delle loro strutture industriali. D'altra parte va qui notato che i settori in

cui si è spinto più avanti il processo di modernizzazione industriale di quei paesi non sono tra quelli più direttamente connessi con le produzioni militari. Si considerino ad esempio i settori della petrolchimica, delle telecomunicazioni, degli impianti e servizi per l'assistenza al volo civile e delle attrezzature mediche: il primo - quello petrolchimico - rappresenta la naturale via di diversificazione di economie basate sull'estrazione del petrolio, attraverso la diversificazione a valle (con la creazione d'impianti che per dimensioni e tecnologie possono produrre soprattutto per i mercati internazionali) e la promozione di attività locali di supporto; il secondo e il terzo - telecomunicazioni e assistenza al volo civile - costituiscono dei pezzi essenziali dell'infrastruttura economica; l'ultimo rappresenta, dal punto di vista dello sviluppo, un importante canale di formazione del capitale umano. Ma si noti che per quanto riguarda la natura delle tecnologie di questi settori solo quelle dell'assistenza al volo e delle telecomunicazioni possono ritenersi suscettibili, debolmente la prima e moderatamente la seconda, anche di usi militari<sup>44</sup>. Benché questa conclusione riguardi solo una parte, per quanto importante, della diffusione di tecnologie civili con possibili usi militari al Medio Oriente, vi è motivo di ritenere che essa valga anche in generale.

Infine, notiamo che la diffusione di centri di produzione di missili balistici e di armi non convenzionali in alcuni paesi del Medio Oriente è più un fenomeno legato alle importazioni di questi tipi di armi, che alla presenza di vere e proprie strutture industriali avanzate, ad eccezione naturalmente di Israele. Nella sezione seguente ci soffermeremo brevemente sulla proliferazione missilistica e delle armi non convenzionali in quell'area.

### *3.2 Produzioni e importazioni di missili balistici e di armi non convenzionali.*

L'impiego dei missili balistici nella "guerra delle città" del 1988, nella fase finale della guerra Iran-Iraq, e i lanci degli Scud iracheni contro obiettivi in Arabia Saudita ed Israele nel 1991, durante la guerra del Golfo, hanno attirato l'attenzione anche dell'opinione pubblica sulla proliferazione di questi vettori di armi convenzionali e non, nel Medio Oriente. Questo fenomeno era comunque iniziato alquanto prima nell'ambito della più generale proliferazione delle armi in quell'area. Le ragioni di un esame separato dei trasferimenti di missili balistici e della diffusione delle tecnologie per la loro produzione sono qui date non solo dal fatto che essi sono stati e sono considerati come delle armi particolarmente destabilizzanti degli equilibri militari; ma anche dalle implicazioni della loro natura tecnologica particolarmente avanzata.

La prima ragione spiega perché il numero dei paesi venditori di missili balistici sia molto ristretto e non includa più da molti anni i principali paesi oc-



cidentali. Invero sei di questi paesi: Canada, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia e Stati Uniti; insieme al Giappone (cioè il gruppo dei G7) hanno annunciato il 16 aprile 1987 l'adozione di una politica comune per la limitazione della proliferazione di missili balistici e delle tecnologie per la loro produzione, nota come Missile Technology Control Regime (MTCR). Rispetto al Medio Oriente questo atteggiamento ha comportato l'assenza di trasferimenti di missili, ad eccezione di quelli forniti dalla Francia ad Israele nella prima metà degli anni Sessanta; ed il trasferimento di una dozzina di sistemi missilistici Lance (cioè, di un tipo a breve gittata - 80 miglia - e con un basso carico - 600 libbre) dagli Stati Uniti ad Israele nel 1974-76.

Va tuttavia osservato che nel corso degli anni Ottanta, ed anche dopo l'entrata in vigore dello MTCR, la Francia e la Germania sono state due fonti importanti di tecnologie ad uso duale nel campo spaziale e missilistico ai paesi del Medio Oriente, per gli stessi motivi economici visti sopra nel caso delle esportazioni di sistemi d'arma: in particolare la Francia ha contribuito in vari modi ai programmi missilistici iracheni; e la Germania a quelli di Egitto, Libia e forse Siria. In molti casi questi apporti tecnologici in senso stretto nonché gli apporti del lavoro di tecnici e scienziati sono avvenuti in forme del tutto private e clandestine, nel senso che sono stati mascherati con le attività di imprese di facciata, legate tra loro da complicati intrecci economici e finanziari<sup>45</sup>.

Il contrasto tra i divieti alle esportazioni di missili balistici e le politiche molto più permissive delle esportazioni dei sistemi d'armi ad essi succedanei - i moderni aerei da interdizione e attacco al suolo - richiede una spiegazione. La più semplice potrebbe essere quella della maggiore efficacia dei missili come vettori di armi convenzionali, chimiche e nucleari rispetto agli aerei; e quindi della maggior carica destabilizzante dei primi rispetto ai secondi. Tuttavia, uno dei principali risultati di un recente studio sulla proliferazione dei missili balistici e del loro controllo in una prospettiva mondiale<sup>46</sup> è che i moderni aerei da interdizione sono spesso non meno ma più efficaci dei missili balistici in quelle funzioni. Un risultato che, se accettato, obbliga nel nostro caso a cercare un'altra risposta al perché i paesi occidentali non abbiano trasferito missili nel Medio Oriente, ma vi abbiano invece trasferito massicce quantità di cacciabombardieri, dagli F-14 all'Iran; agli F-15 all'Arabia Saudita e Israele; agli F-16 a Israele ed Egitto; e agli F-18 al Kuwait. Nel mentre l'Unione Sovietica trasferiva Tu-16 e Tu-22 all'Iraq; Su-24 alla Libia e all'Iraq; e Mig-29 alla Siria e all'Iraq. E la risposta più naturale a questo punto è che è più difficile frenare le esportazioni delle vaste e potenti industrie aeronautiche che quelle delle più limitate e specializzate industrie spaziali.

I paesi che invece non hanno avuto alcun problema nel trasferire armi e tecnologie missilistiche nel Medio Oriente sono stati l'Unione Sovietica, la Ci-



na e la Corea del Nord. La prima ha fornito missili balistici ai suoi alleati del Medio Oriente per ragioni essenzialmente politiche, tanto più tali quanto più quelle forniture avevano anche un significato simbolico del prestigio della relazione e del ruolo politico attribuito al paese destinatario (come è avvenuto, ad esempio, per i trasferimenti di missili balistici alla Siria all'indomani delle sue sconfitte con Israele nel 1973 e 1982). Così l'Unione Sovietica ha trasferito missili FROG-7, e dopo il 1974, missili Scud-B a Egitto, Iraq, Siria, Libia e ai due Yemen; e missili SS-21 a tutti questi paesi tranne l'Egitto.

La Cina per ragioni in gran parte economiche (l'interesse dei suoi militari a finanziarsi attraverso vendite all'estero di armi, in seguito ai tagli interni alla spesa militare imposti da Deng Xiaoping, dopo il suo ritorno al potere nel 1979) ma anche politiche (allacciare relazioni con l'Arabia Saudita e controbilanciare l'influenza di Taiwan nel Medio Oriente), ha venduto nel 1988 un 30-40 missili CSS-2 (di raggio e portata ben superiori a quelli dei missili sovietici sopra menzionati) all'Arabia Saudita. Si è trattato per i cinesi di un affare di 2-3 miliardi di \$<sup>47</sup>, e per i sauditi di un'operazione di diversificazione delle loro fonti di armi: l'acquisto dei CSS-2, impiegati come deterrente nei confronti dei missili iraniani ed iracheni, è infatti seguito alla mancata vendita da parte degli Stati Uniti di missili Lance e di un ulteriore lotto di F-15. La Cina infine ha aiutato l'Iran a creare la capacità produttiva per un missile non guidato, di breve raggio, l'Oghab.

Infine la Corea del Nord ha contribuito allo sviluppo delle conoscenze tecnologiche egiziane in campo missilistico effettuando il reverse engineering degli Scud-B trasferiti dai sovietici in Egitto; e diventandone per parte sua un produttore e quindi un esportatore: nel 1988 ne ha venduti un centinaio all'Iran. Recentemente inoltre essa ha venduto missili Scud-C (più capaci quindi di quelli già trasferiti dai sovietici, della serie B) alla Siria; che sembra stia costruendo anche un impianto per il loro assemblaggio<sup>48</sup>.

Il reverse engineering degli Scud-B egiziani in Corea del Nord è un esempio di collaborazioni internazionali tra paesi del Terzo Mondo per lo sviluppo di tecnologie missilistiche. Nel Medio Oriente non mancano altri esempi di quest'approccio: uno, particolarmente importante anche perché il suo sostanziale fallimento illustra come l'apprendimento tecnologico sia un processo non solo costoso ma anche incerto, è quello della collaborazione tra Argentina, Egitto e Iraq, per lo sviluppo di un missile denominato Condor II (successore di un missile argentino), in cui quest'ultimo forniva i finanziamenti ed i primi due la ricerca.

La diffusione delle tecnologie dei missili balistici in Medio Oriente è comunque molto contenuta: inesistente in Libia, Siria ed Arabia Saudita; incipiente in Egitto, Iraq e Iran; e decisamente avanzata solo in Israele. Questo ha invero sfruttato anche la base tecnologica dei suoi sviluppati programmi spa-

ziali, per produrre autonomamente due missili di raggio intermedio il Gerico I (operativo) ed il Gerico II (nella fase di collaudo). Anche per Israele, come per gli altri paesi del Medio Oriente, un fattore prossimo determinante nella scelta di avviare una produzione indigena sono stati embarghi (quelli francesi già citati a metà anni Sessanta) o dinieghi di trasferimenti di prodotti avanzati da parte degli Stati Uniti (come è avvenuto nel 1975 per i Pershing IA).

Prima di chiudere questa sezione vogliamo solo accennare al rapporto tra missili balistici e armi non convenzionali: chimiche e nucleari. La diffusione delle prime nel Medio Oriente è estesa, sia perché la tecnologia di produzione non è avanzata sia perché è difficile (anche quando ci fosse una decisa volontà politica di farlo) controllare i trasferimenti dei vari precursori o ingredienti chimici, in quanto trattasi di prodotti fortemente duali. Al contrario, nel campo delle armi nucleari, solo Israele ha un ben sviluppato programma che lo ha portato a detenere un effettivo arsenale nucleare, nonché una "tacita" strategia nucleare<sup>49</sup>, mentre l'Iraq, fino alla guerra del Golfo; e, attualmente, l'Iran si sono impegnati in programmi rivolti alla produzione indigena di armi atomiche. La rilevanza militare della possibilità di armare i missili balistici con armi chimiche non dovrebbe però essere sopravvalutata, nel contesto dei massicci dispiegamenti di forze convenzionali che caratterizzano i paesi del Medio Oriente.

#### CONCLUSIONI: L'IMPATTO DELLE SPESE MILITARI E DELLE IMPORTAZIONI DI ARMI SUI RAPPORTI DI FORZA NEL MEDIO ORIENTE.

Il primo e più ovvio effetto di vent'anni di massicce importazioni di armi nel Medio Oriente è stata un'imponente accumulazione di stock dei principali sistemi d'arma (vedi ad esempio i dati della Tabella 7). Il conto dei mezzi è già una misura piuttosto approssimativa, anche se non priva di rilevanza, nella valutazione delle capacità militari dei paesi industriali avanzati; ma può diventare decisamente ingannevole nel caso di quelli meno sviluppati. Ciò vale anche quando i mezzi siano valutati tenendo conto delle loro differenze qualitative. Nella Tabella 8 si presenta invero una stima dei livelli di forza dei paesi del Medio Oriente, equiparando le consistenze delle unità delle forze armate a quelle di unità tipiche delle forze armate statunitensi, stabilendo, fra l'altro, a tal fine dei rapporti di equivalenza tra mezzi di quelle e di questa<sup>50</sup>.

Naturalmente i limiti importanti di indici come quelli presentati nella Tabella 8 stanno nella loro natura statica, che non tiene conto di variabili essenziali come l'addestramento, il supporto logistico e il comando e controllo delle operazioni, per non parlare dei fattori specifici della guerra, come capacità di leadership e morale. La considerazione di tali variabili moltiplichereb-

**TABELLA 7**  
**Armi principali nel Medio Oriente**  
**(numeri di unità)**

	73	79	82	84	88	92
<b>Carri da battaglia</b>						
Libia	221	2.000	2.900	2.800	2.100	2.300
Egitto	1.880	1.600	2.100	1.750	2.250	1.950
Giordania	420	500	569	750	986	900
Israele	1.700	3.050	3.600	3.600	3.900	4.000
Siria	1.170	2.600	3.990	4.100	4.000	4.200
Iran	920	1.735	1.100	1.100	1.100	1.500
Iraq	990	1.800	2.300	4.820	4.500	4.800
Arabia Saudita	85	350	450	450	550	700
<b>Aerei da Combattimento</b>						
Libia	44	201	555	535	544	550
Egitto	620	563	429	504	441	430
Giordania	52	73	94	103	109	136
Israele	488	576	634	555	586	530
Siria	326	389	450	503	478	490
Iran	159	447	90	95	60	150
Iraq	224	339	330	580	500+	530
Arabia Saudita	70	178	191	203	226	239

**FONTE:** Cordesman A.H., Weapons of Massa Destruction in the Middle East, Brassey's, Londra 1991.

be certamente di molto il divario tra i livelli di forza, per esempio, di Israele e della Libia rispetto a quelli che si ottengono dalla Tabella 8.

Tuttavia ai fini della determinazione dei tratti generali di una situazione globale anche dati come quelli della Tabella 8 hanno una loro significatività o, per lo meno, servono a confermare ipotesi altrimenti suggerite. Nel nostro caso un esame ponderato dei dati della tabella 8 porta a formulare l'ipotesi di una situazione di equilibrio militare complessivo. E, ci sembra che la confermare

**TABELLA 8**

**Livelli di forza stimati: principali paesi del Medio Oriente e Stati Uniti, 1991  
(in unità di divisioni normalizzate (1) e di stormi normalizzati (2))**

	<b>Forze di Terra</b>	<b>Forze Aeree</b>
Arabia Saudita	0,2	1,6
Egitto	2,5	2,0
GCC, altri da Arabia Saudita	0,3	1,0
Giordania	1,2	0,4
Iran	1,3	1,3
Iraq	2,1	2,0
Israele	4,5	3,7
Libia	1,9	2,5
Siria	3,3	2,9
USA	24,8	41,0**

(\*) Dopo la Guerra del Golfo. Prima di questa i valori per l'Iraq erano di 5,7 divisioni normalizzate e di 2,9 stormi normalizzati.

(\*\*) A questi avranno aggiunti 20,6 stormi normalizzati delle forze navali, nonchè i bombardieri strategici.

(1) Una divisione normalizzata è l'equivalente di una divisione corazzata degli Stati Uniti, con 350 carri M1A1

(2) Uno stormo normalizzato è l'equivalente di uno stormo degli Stati Uniti, con 100 F-16C/D.

**FONTE:** Congress of the United States, Congressional Budget Office, Limiting Conventional Arms Exports to the Middle East, Washington, D.C., September 1992.

che si tratta di un'ipotesi con dei fondamenti reali (e per ribadire la quale si può quindi lavorare in sede diplomatica e di iniziative di controllo degli armamenti) venga anche dalla considerazione di numerosi e significativi eventi recenti come: la sconfitta dell'Iraq nella guerra del Golfo; il venir meno delle massicce forniture sovietiche a paesi come Siria, Iraq e Libia; il rafforzamento militare dell'Arabia Saudita e degli altri paesi del Golfo a partire dall'invasione irachena del Kuwait; lo stesso programma di riarmo iraniano, nella misura in cui sarà inevitabilmente contenuto dal suo costo d'opportunità in termini del rilancio di uno sviluppo dell'economia civile di cui il paese e il regi-

me hanno grandemente bisogno; la superiorità, ma non più lo strapotere militare di Israele nei confronti di Siria ed Egitto.

Se le tendenze recenti dei rapporti di forza nel Medio Oriente tendono, come si è sopra suggerito, alla stabilità, allora si può dire di che si è veramente chiuso un micidiale ciclo di militarizzazione e di corse agli armamenti determinato in ultima istanza dai conflitti tra gli stati del Medio Oriente, ma innescato da potenti fattori come la nuova ricchezza petrolifera e gli interessi dei paesi industriali avanzati a vendere armi nel terzo Mondo. Come suggerisce la Tabella 9 (di nuovo costruita sulla base di ipotesi molto semplificatrici ma

**TABELLA 9**  
**Ordinamento medio per il periodo 1973-82 di 8 paesi**  
**del Medio Oriente, secondo alcune variabili**  
**(estratto da un ordinamento di 20 paesi) (dal max di 1 al min di 20)**

Paesi	Truppe	cap <sub>i</sub>	CR <sub>i</sub>	BS <sub>i</sub>
Egitto	1	2	5	12
Iran	2	3	1	17
Iraq	4	5	6	13
Israele	5	1	10	6
Libia	11	11	11	15
Saudi Arabia	8	11	8	11
Siria	3	4	14	3

**LEGGENDA:** CR<sub>i</sub>: indice di capacità militare relativa del paese i:

$$CR_i = \ln \left( \frac{cap_i}{\frac{\sum (cap_j/d_{ij})^2}{n-1}} \right) \quad i \neq j$$

dove cap<sub>i</sub> è la capacità militare del paese i definita dal numero dei militari, corretto con il livello di sviluppo del paese;  
e dove d<sub>ij</sub> è la distanza tra le capitali dei paesi i e j.

$$BS_j = \ln \left( \frac{\sum (CR_j/d_{ij})^2}{n-1} \right) \quad i \neq j$$

**Fonte:** Lebovic Y.H. e Ishaq A., Military Burden, Security Needs and Economic Growth in the Middle East, in *Journal of Conflict Resolution*, Marzo 1987.



nondimeno dotata di una sua significatività) i bisogni di sicurezza non presentano una stretta correlazione positiva con le capacità militari relative dei singoli paesi: nel caso di un paese come l'Iraq, ad esempio, la capacità militare relativa è (relativamente) più elevata del suo bisogno di sicurezza. E ciò probabilmente riflette il fatto che il programma di rafforzamento militare iracheno tra la fine degli anni Settanta e buon parte degli anni Ottanta è stato dettato più da obiettivi di egemonia che di sicurezza nazionale.

Un secondo fattore che può congiurare a favore dell'accettazione da parte degli stati mediorientali di una situazione d'equilibrio (e quindi potenzialmente favorevole a dei risultati positivi degli attuali negoziati tra Israele, gli stati arabi ed i palestinesi) è lo stato delle economie di quell'area: le corse agli armamenti degli anni Settanta si sono tradotte in ritardi nello sviluppo economico degli anni Ottanta, quando il rarefarsi delle entrate petrolifere ha fatto sentire il peso dei massicci acquisti di armi. Mentre non si può dire che questi siano stati il fattore determinante del debole sviluppo economico ed industriale del Medio Oriente, essi hanno sicuramente rappresentato una tassa pesante sui livelli dei consumi. E' ora sempre più chiaro che l'interesse politico dei ceti dirigenti meno fondamentalisti, da un lato, e meno reazionari, dall'altro, sta nella promozione di uno sviluppo non solo più intenso e più equo, ma anche maggioramento basato sugli interessi e sulle potenzialità comuni all'intera area mediorientale.

## NOTE

<sup>1</sup> In questa regione includiamo i paesi della fascia che va dall'Iran al Marocco, escludendo la Turchia al Nord e il Sudan al Sud

<sup>2</sup> Questi dati sono tratti da, Banca Mondiale, World Development Report 1992.

<sup>3</sup> Nei paesi del Medio Oriente e del Nord Africa il tasso di crescita (medio annuo) della popolazione è salito dal 2,7% nel 1965-73, al 3% nel 1973-80 e al 3,1% nel 1980-90. Mentre nel complesso dei PMS esso è sceso, negli stessi periodi, dal 2,5%, al 2,1% e al 2,0% (Banca Mondiale, World Development Report 1992). Per i dati sui tassi di crescita della popolazione dei paesi principali del Medio Oriente si veda la Tabella 1

<sup>4</sup> Questa è ottenuta dalla precedente togliendo i paesi maghrebini: Tunisia, Algeria e Marocco. Essa include quindi Libia ed Egitto.

<sup>5</sup> I dati sub (i)-(iv) e sul tasso di formazione del capitale lordo sono tratti da, Fondo Monetario Internazionale, World Economic Outlook, May 1992. Per dei dati sull'evoluzione del debito dei principali paesi del Medio Oriente vedi sotto.

<sup>6</sup> E' di grande interesse osservare come i crescenti successi economici dei paesi di queste regioni si siano accompagnati a (o abbiano trainato?) prolungati processi di potenziamento delle loro capacità militari. Ciò si è tradotto, fra l'altro, nella crescente rilevanza delle loro spese, industrie ed importazioni militari. Riguardo a queste si noti che le importazioni di armi dell'Asia Meridionale e Orientale (incluso il Giappone) sono salite rispettivamente dal 20 e 5%, nel 1979, al 29 e 23%, nel 1989. Mentre, nello stesso periodo, quelle del Medio Oriente, senza la Libia, sono scese dal 39 al 35% (Vedi ACDA, World Military Expenditures and Arms Transfers 1990). Invero anche uno studio RAND sulle prospettive economiche e militare a lungo termine di un campione dei principali PS e PMS conclude che "la fine di questo secolo e l'inizio del XXI secolo saranno caratterizzati da un continuo spostamento del potere economico e militare verso i paesi della Frangia Pacifica. Di conseguenza, potrà ben essere che gli orientamenti della Cina e del Giappone verso gli Stati Uniti e tra di loro...non saranno meno importanti per gli interessi degli Stati Uniti della continua posizione antagonistica dell'Unione Sovietica" (Vedi Wolf C. et al., Long-Term Economic and Military Trends, 1950-2010, A Rand Note, RAND, aprile 1989 (!)).

<sup>7</sup> Naturalmente il valore di questo rapporto è un indicatore corretto del valore del rapporto tra importazioni di armi ed acquisti di armi (AR) solo se il rapporto tra acquisti di armi e spesa militare è almeno grosso modo uguale tra i vari paesi. Infatti si ha naturalmente:  $IA/SM = AR/SM * IA/AR$ .

<sup>8</sup> Vedi sopra nota 6:

<sup>9</sup> Da Economist Intelligence Unit, Egypt, Country Profile, 1991-92.

<sup>10</sup> Tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta l'Egitto ha acquistato dall'Italia elicotteri CH-47C Chinook e S-61R e sistemi missilistici Otomat, Aspi-de/Albatros e Skyguard.

<sup>11</sup>

<sup>12</sup> Alla fine degli anni Ottanta il debito esterno dell'Egitto si aggirava attorno ai 50 miliardi di \$, facendone uno dei grandi debitori mondiali. Il ruolo chiave dell'Egitto nella formazione della alleanza anti-Saddam si è tradotto in grossi benefici finanziari:

<sup>13</sup> Secondo stime riportate da The Economist Intelligence Unit, Syria, Country

Profile 1991-92.

<sup>14</sup> I trasferimenti unilaterali ufficiali a Israele si aggiravano tra 1 e 2 miliardi di dollari all'inizio, e tra 3 e 4 miliardi alla fine degli anni Ottanta (vedi Fondo Monetario internazionale, *International Financial Statistics Yearbook* 1992): si tratta di cifre che danno un'idea dell'ordine di grandezza degli aiuti, militari ed economici, forniti dagli Stati Uniti ad Israele.

<sup>15</sup> Le riserve di valuta estera delle autorità monetarie dell'Arabia Saudita sono scese da più di 30 miliardi di \$ nel 1981 a 12 nel 1991; ma, nel frattempo, le attività nette sull'estero delle banche di deposito sono salite da 13 a 28 miliardi di \$. Per la Libia, nello stesso periodo, queste grandezze sono passate rispettivamente da 9 a 6 e da 214 a -197 miliardi di \$ (vedi Fondo Monetario internazionale, *International Financial Statistics Yearbook* 1992).

<sup>16</sup> Vedi la curva per l'Iran nella Figura 1.

<sup>17</sup> Sicuramente uno dei principali fattori nella decisione di Saddam di anettere il Kuwait all'Iraq. Vedi al riguardo E.Karsh e I.Rautsi, *Why Saddam Hussein invaded Kuwait?*, in *Survival*, gennaio/febbraio 1991; e G.Graziola, *Cause economiche e politiche, interne ed esterne, della II guerra del Golfo. Parte I: cause interne*, in *Quaderni su armi e disarmo*, marzo 1991, Università cattolica, Milano

<sup>18</sup> Secondo quanto suggerito in *Economist Intelligence Unit, Iraq, Country Profile*, 1991-92.

<sup>19</sup> Tra i restanti fornitori vi erano gli Altri paesi del Patto (6,9), Altri paesi dell'Europa Occidentale, inclusa la Germania (7,3), Paesi dell'Asia Orientale (2,3) e Paesi dell'America Latina (2,3) (miliardi di \$ fra parentesi) (vedi ACDA, *World Military expenditures and Arms Transfers* 1990).

<sup>20</sup> Si allude qui soprattutto ai finanziamenti per acquisti di prodotti alimentari americani da parte dell'Iraq, concessi dall'agenzia governativa statunitense *Commodity Credit Corporation*.

<sup>21</sup> Sulla prima parte della precedente affermazione vedi la tipicamente accurata e convincente analisi di A.Pierre, *The Global Politics of Arms Sales*, Princeton University Press, Princeton, 1982. La seconda parte non va intesa come l'affermazione secca che quelle esigenze siano state il fattore determinante; ma invece come l'affermazione che esse abbiano concorso all'amplificazione degli effetti di una politica basata sull'idea acritica che l'Iran era strategicamente così importante da giustificare qualsiasi ammontare di armi.

<sup>22</sup> Vedi *Arms Control Today*, giugno 1991 e *Foreign Report*, 12 marzo 1992.

<sup>23</sup> Vedi K.R.Timmerman, *In the Persian Gulf, Iran Rearms...*, in *Wall Street Journal Europe*, 8 ottobre 1992.

<sup>24</sup> Fino alla metà degli anni Ottanta l'Italia ha venduto alla Libia una gran varietà di armi: elicotteri (AB-212 e CH-47C), velivoli da trasporto (G-222) e d'addestramento /antiguerriglia (SF-260), veicoli corazzati di trasporto truppa (M-113), obici semoventi (Palmaria 155mm) e corvette della classe Wadi con relativi sistemi missilistici (Otomat).

<sup>25</sup> Secondo i dati dell'ACDA l'Italia ha fornito armi all'Iraq per 700 milioni di \$ nel 1979-83 e 370 nel 1983-87. Queste sono giustificabili solo se vi si include il valore del contratto stipulato, all'inizio degli anni Ottanta, tra il governo iracheno e le im-

prese italiane che avrebbero dovuto fornirgli 4 fregate della classe Lupo, 6 corvette della classe Wadi ed una nave appoggio della classe Stromboli, con le rispettive dotazioni di sistemi missilistici (Otomat, Aspide/Albatros) e di elicotteri (2 A-109, 5 AB-212ASW e 6 S-61-A-4). Com'è ben noto l'esecuzione del contratto è stata bloccata dall'embargo alle vendite di armi all'Iraq decretato dal governo italiano. Di conseguenza l'ammontare fornito dall'ACDA per i "trasferimenti" di armi italiane all'Iraq è in gran parte (3/4?) fittizio. Si noti che il SIPRI riporta nei suoi Arms Trade Registers i trasferimenti sopraccitati come dati incerti. Tale tipo di dati viene però vengono ugualmente incluso nella stima della serie storica a prezzi costanti delle esportazioni di armi da esso elaborata.

<sup>26</sup> Sulle vendite di armi della Cina vedi la rassegna in R.Bates Gill, *Curbing Beijing's Arms Sales*, in *Orbis*, Summer 1992. Sulle vendite cinesi di missili e sul contributo della Cina ai programmi nucleari iraniani si veda sotto nella sezione 3.2.

<sup>27</sup> Ciò fa sì che la diversificazione sia più comune nei settori delle attrezzature di supporto, munizioni e armi minori; meno comune nelle artiglierie e meno comune ancora nelle armi principali. In quest'ultimo settore la diversificare è possibile solo per i grandi acquirenti; come l'Arabia Saudita che può comprare sia gli F-15 dagli Stati Uniti, sia i Tornado dalla Gran Bretagna. Altri paesi possono diversificare gli acquisti di armi principali solo nel senso di comprare tutti gli aerei da caccia dal paese X; le navi dal paese Y; ecc.

<sup>28</sup> Nel Medio Oriente ciò è avvenuto e avviene per Israele e Siria, che sono effettivamente gli unici due dei nostri paesi principali con una fonte singola. L'Arabia Saudita, l'Iraq e la Libia possono considerarsi paesi con fonti semidiversificate, mentre l'Egitto e l'Iran possono considerarsi paesi con fonti diversificate. Sul tema della diversificazione vedi, *Diversification of Arms Sources by Third World Nations*. Essay, in *Arms Control and Disarmament Agency, World Military Expenditures and Arms Transfers 1989*, Washington, D.C., 1989.

<sup>29</sup> Vedi in proposito, la breve sintesi di I.O.Lesser, *Oil, the Persian Gulf, and Grand Strategy. Contemporary Issues in Historical Perspective*, RAND, Santa Monica, Cal., 1991. Invece per uno studio approfondito delle implicazioni militari del petrolio del Medio Oriente, vedi T.L. McNaugher, *Arms and Oil. U.S. Military Strategy and the Persian Gulf*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1985.

<sup>30</sup> Volendo si può qui vedere un esempio del fatto che la politica estera ha anche dei costi economici. Da un altro punto di vista, vi si può vedere un'illustrazione del principio della impossibilità di utilizzare un solo strumento per il conseguimento di due obiettivi.

<sup>31</sup> Le tecnologie nucleari sono chiaramente duali, ed era difficile pensare che il regime di Saddam Hussein non finisse con l'utilizzarle anche a scopi militari, in violazione del trattato di non proliferazione nucleare sottoscritto dall'Iraq. Di certo così la pensava il governo israeliano, quando ordinò l'attacco aereo al reattore nucleare di Osirak. Più avanti vedremo come l'Iraq abbia effettivamente sviluppato dei programmi nucleari militari.

<sup>32</sup> Il lavoro di Kolodziej sulle esportazioni di armi della Francia si propone di mostrare come esse abbiano svolto un importante ruolo nel promuovere obiettivi generali di politica economica, attraverso il loro sostegno all'occupazione, progresso tecnico

e bilancia dei pagamenti. Vedi E.A.Kolodziej, *Making and Marketing Arms: The French Experience and Its Implication for the international System*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1987.

<sup>33</sup> Vedi Congress of the United States, Office of Technology Assessment, *Technology Transfer to the Middle East*, Washington, D.C., settembre 1984.

<sup>34</sup> Sul ruolo del fattore economico nel determinare accordi che comportano trasferimenti di tecnologie militari dai paesi occidentali a quelli del Terzo Mondo, vedi S. Neumann, *Offsets in International Arms Markets*, in *Arms Control and Disarmament Agency, World Military Expenditures and Arms Transfers 1985*, Washington, D.C., agosto 1985.

<sup>35</sup> Questa società rappresenta un interessante esempio mediorientale di collaborazione internazionale nella produzione di armi. Essa fu istituita con quest'intento nel 1975 dai governi dei paesi del Golfo, che contribuirono con un apporto finanziario di 1 miliardo di \$, e dall'Egitto, che contribuì con uno stabilimento e le forze di lavoro. Il contesto politico internazionale favorì la nascita della AOI nel 1975, dopo l'insuccesso della guerra dell'Egitto con Israele; tuttavia dopo gli accordi di Camp David i paesi del Golfo si ritirarono dall'iniziativa (1979), proseguita tra difficoltà finanziarie dal solo Egitto.

<sup>36</sup> Queste utili notizie sono tratte da Economist Intelligence Unit, *Egypt. Country Profile 1991/92*.

<sup>37</sup> Tra i principali prodotti esportati (inclusi anche alcuni riesportati) dall'Egitto vi sono artiglierie, inclusi obici da 122 mm e cannoni da 130 mm, mitragliatrice per difesa aerea ZSU-23, missile guidato anticarro Swingfire, elicotteri Gazelle, aerei Alpha Jet, ecc..

<sup>38</sup> Vedi Congress of the United States, Office of Technology Assessment, op.cit., cap.5. Si tratta di una rassegna ricca ed istruttiva dell'industria militare israeliana dal dopoguerra ad oggi.

<sup>39</sup> Come venne illustrato in maniera emblematica dalla cancellazione del programma per lo sviluppo e la produzione del Lavi.

<sup>40</sup> Ipotizzando che una metà di questo bilancio sia spesa in armi resta una somma di 3 miliardi di dollari. Si può ipotizzare anche che quasi 2 miliardi di dollari siano spesi all'estero per acquisti di armi americane, sia pure attraverso crediti garantiti. Il resto, poco più di 1 miliardo costituisce 1/3 del fatturato dell'industria militare israeliana. Ciò indica una sua dipendenza dalle esportazioni per 2/3 il che quadra con quanto si conosce dei bilanci delle imprese principali; e costituisce attualmente un serio problema per il mantenimento delle loro capacità produttive nel prossimo futuro.

<sup>41</sup> Tra i principali esempi di coproduzioni israeliane aventi per oggetto prodotti americani all'inizio degli anni Ottanta si possono ricordare quelle per parti dello F-16 della General Dynamics, del motore turbojet Type-1120 della Pratt and Whitney, e di componenti dei carri M-48 e M-60 della Chrysler (vedi M.T.Klare, *The Unnoticed Arms Trade*, in *International Security*, Fall 1983).

<sup>42</sup> Per una breve ma completa discussione delle difese missilistiche attive di Israele vedi A. H.Cordesman, *Weapons of Mass Destruction in the Middle East*, Brassey's, Londra, 1991.

<sup>43</sup> Vedi Foreign Report, 23 gennaio 1992.



<sup>44</sup> Vedi Congress of the United States, Office of Technology assessment, *Technology Transfer...*, op.cit., p.410.

<sup>45</sup> E' questo invero uno dei quattro modi in cui si diffondono le capacità produttive missilistiche nel Terzo Mondo in generale, e nel Medio Oriente in particolare, secondo Arms Control and Disarmament Agency, *Brief, Ballistic missile Proliferation in the Developing World*, in *World Military Expenditures and Arms Transfers 1988*, Washington, D.C., 1989. Gli altri tre, che avremo modo di richiamare più avanti, sono: il ricorso alle tecnologie sviluppate nei programmi spaziali commerciali e scientifici (Brasile, India, Israele, ecc.); la conversione di missili già in dotazione in missili più avanzati (maggiore gittata e/o carico); la collaborazione tra paesi del Terzo Mondo, che mettono insieme risorse tecnologiche e finanziarie.

<sup>46</sup> Vedi, Center for International Security and Arms Control, Stanford University, *Assessing Ballistic Missile Proliferation and Its Control*, Stanford, Cal., novembre 1991.

<sup>47</sup> Per queste e altre notizie in questa sezione, vedi, Center for International Security and Arms Control, Stanford University, *Assessing...*, op.cit.

<sup>48</sup> Vedi, ad es., *Foreign Report*, 10 settembre 1992.

<sup>49</sup> Vedi A.H.Cordesman, *Proliferation...*, op. cit.

<sup>50</sup> Il metodo seguito nella compilazione della Tabella 8 è quello messo a punto dalla Analytic Sciences Corporation per il Ministero della Difesa degli Stati Uniti, ed è noto come TASCFORM (Technique for Assessing Comparative Force Modernization). Si tratta di un metodo che privilegia la qualità dell'alta tecnologia più di quanto non facciano i vecchi indici dell'Esercito americano WEI/WUV (Weapon Effectiveness Indices/Weighted Unit Values). Vedi Congress of the United States, Congressional Budget Office, *Limiting Conventional...*, op.cit.

# "ESAME DEI PRINCIPALI SISTEMI D'ARMA LA CUI ACQUISIZIONE PUO' CREARE RISCHI O MINACCE PER L'ITALIA"

GRIMALDI GIANLUCA

## 1. INTRODUZIONE

Lo scenario operativo delineato dalla ricerca rende opportuno, anche in relazione al tema di questo paragrafo, rimarcare la sostanziale differenza che intercorre tra un evento di tipo terroristico ed uno convenzionale. Nel primo caso la tipologia del vettore recante l'offesa è funzionale solo alla riuscita dell'evento, scevra da qualsivoglia altra considerazione economica, tecnologica ed operativa. Questo genere di minaccia difficilmente può essere contrastata solo con uno strumento convenzionale. Nel secondo caso, configurantesi quale atto scientemente condotto nell'ambito di una situazione degenerata nel tempo e con un contendente specifico, le considerazioni tecniche circa i vettori assumono altra valenza, andando rapportate anche alla capacità che uno strumento operativo nazionale allertato, e probabilmente supportato da contributi di altri paesi, avrebbe di bloccare la minaccia. In questo paragrafo sono quindi esaminate sia le più probabili opzioni a disposizione degli "attori" dell'area considerata circa i vettori, la *targeting policy* ed alcuni aspetti tecnici, che la tipologia dei carichi paganti, in particolare di quelli nucleari e chimico/biologici.

## 2. VETTORI MISSILISTICI ED AEREI

I potenziali vettori fonte di minaccia per il territorio nazionale possono mutare in funzione della tipologia dell'evento, assumendo una gamma di configurazioni varianti dal singolo individuo recante un ordigno nucleare, il "man with a suitcase" scenario, al missile a raggio intermedio dotato di testata chimica. In funzione delle considerazioni fatte nell'introduzione si è però incentrata l'analisi soprattutto sui vettori missilistici balistici e su quelli aerei. Tali strumenti paiono infatti, anche in relazione alle future capacità degli attori considerati per quanto concerne l'acquisizione e la gestione del vettore aereo, quelli di più probabile uso nel caso di eventi sia terroristici che convenzionali. La scelta di numerosi paesi del vettore missilistico quale strumento operativo primario non deve quindi indurre a considerare tale sistema quale unica

fonte di minaccia. Il confronto tra le potenzialità del vettore missilistico e di quello aereo evidenzia come quest'ultimo presenti un rapporto costo/efficacia decisamente migliore per quasi tutte le ipotesi operative prevedibili. In linea generale i moderni velivoli da *strike* sono infatti sostanzialmente più precisi ed affidabili dei missili balistici di cui sono o potrebbero venire in possesso gli attori dell'area, trasportano un carico pagante superiore, dispongono di un'autonomia operativa tale da soddisfare le esigenze di quasi tutti i teatri d'impiego, sono operativamente più flessibili. I velivoli sono inoltre in grado di acquisire obiettivi non precedentemente identificati e, in genere, di verificare i danni causati. Il vettore missilistico, rispetto a quello aereo, raggiunge il suo obiettivo tanto più velocemente quanto maggiore è la distanza da coprire e può sfruttare quasi completamente il fattore sorpresa. Tuttavia anche i moderni velivoli da *strike* godono di elevatissime capacità di penetrazione. L'analisi dell'ingaggio da parte delle difese antiaeree al suolo di velivoli d'attacco durante alcune delle più complesse operazioni (Linebacker II in Vietnam, prime due settimane della guerra dello Yom Kippur e valle della BeKaa), evidenzia come operazioni aeree correttamente condotte garantiscano elevatissimi livelli di successo, con ratei medi di perdite sul totale delle sortite estremamente ridotti (rispettivamente 2%, 1.2% e 0.54%, quasi 0%). Queste valutazioni sono ovviamente riferite al complesso delle missioni effettuate per evento, il che non esclude la possibilità che in alcune di esse le difese siano riuscite ad abbattere anche tutti i velivoli ingaggiati. La considerazione che sino ad ora interventi offensivi così complessi sono stati, da un lato, prerogativa esclusiva dei paesi tecnologicamente ed operativamente più evoluti e, dall'altro, necessari per penetrare difese decisamente munite, va mediata sia con la valutazione dell'attuale stato dello strumento difensivo nazionale nel breve/medio termine, soprattutto nel caso di un evento terroristico, che con la crescita delle capacità dei potenziali attori.

Per operazioni condotte con carichi nucleari, o comunque a fini meramente terroristici, il missile balistico è certamente una scelta *cost-effective*, ma anche il velivolo pilotato rappresenta un'altrettanto valida opzione. Una testata della potenza di alcune decine di chilotoni ed un peso di 0.5/0.7 ton è certamente compatibile, senza ridurne il raggio operativo, con i vettori missilistici diffusi nella regione ed in grado di colpire il territorio nazionale. Tuttavia se il livello tecnologico degli attori in questione fosse in qualche modo "incompatibile" con tale testata, o si rendesse comunque necessario un incremento di peso, il ricorso ad un velivolo diverrebbe indispensabile. Le dimensioni di una bomba nucleare della potenza di 100-500 chilotoni, quale ad esempio la B61 americana, sono comunque pari a 3.61 m di lunghezza, 34 cm di diametro e 347 kg di peso.

Per operazioni condotte con armi chimiche il vettore aereo rappresenta

senz'altro la scelta più efficiente. Supponendo una velocità del vento pari ad 8 km/h, uno Scud con un CEP di circa 1 km dotato di una testata di 500 kg di Soman (agente nervino persistente) produrrebbe un'area letale di un solo km\_ centrata a circa 0.5 km sottovento dal punto di esplosione. *Pay-load*, precisione e flessibilità nella distribuzione del carico sono evidentemente a vantaggio del vettore pilotato. Anche nel caso di operazioni del tutto convenzionali contro obiettivi tattici, il velivolo appare la soluzione più efficiente. Si consideri ad esempio che occorrono circa 10 vettori quali l'Al-Hussein iracheno (180/200 kg di carico bellico effettivo) per equivalere quello trasportato da un singolo velivolo F-16, senza considerare il fattore precisione.

Altro parametro utile a definire il rapporto tra i vettori è la comparazione tra il costo da sostenersi per "recapitare" una tonnellata di *payload* su di un bersaglio con un missile od un aereo. Si presuma che il costo di un missile (classe Scud) sia di circa 1-3 milioni di dollari e quello di un aereo da *strike* circa 40 (compreso l'addestramento del pilota e diversi anni di costi operativi e di supporto); che la capacità di sopravvivenza prima dell'impiego sia pari a 1 per entrambi i vettori; che il livello di disponibilità sia 0.80 per il primo e 0.95 per il secondo; che la capacità di penetrazione sia rispettivamente di 1 e 0.95 per sortita. A tale rateo un velivolo potrebbe compiere 20 missioni prima di essere abbattuto. Si supponga inoltre che il carico bellico sia 1 ton per il vettore missilistico e 3 ton per quello aereo. Dati questi presupposti è dimostrabile che la maggiore capacità di carico per sortita ed il maggior numero di missioni effettuabili rendono il vettore aereo più economico di un fattore pari a due, pur considerando che un simile velivolo sia più costoso da acquisire e mantenere. Sarebbe necessario un rateo di perdite pari al 9% per sortita per rendere vantaggioso il vettore missilistico. Ad un rateo di perdite del 5% un missile non sarebbe conveniente nemmeno se possedesse una precisione comparabile a quella di un aereo, senza considerare gli aumenti di costo (ad esempio un Pershing II con un CEP presunto di 30m su 1000 Km costa circa 20 milioni di dollari). Ad un rateo di perdite del 2% il costo per "recapitare" una tonnellata di esplosivo con un velivolo è ancora minore di un fattore pari a 5. Nella tabella successiva sono illustrati i dati prima citati.

PARAMETRI	MISSILE	VELIVOLO
sopravvivenza pre-lancio (SPL)	1.0	1.0
penetrabilità (PP)	1.0	0.95
numero di sortite ( $N_s$ ) (1)	1.0 (=PLS*PP)	20 ( $\approx 1/(1-PLS*PP)$ )
affidabilità (A)	0.80	0.95
payload (P)	1 ton	3 tons
tonnellate per sortita ( $T_s=A*P$ )	0.80	2.85
costo per vettore (C)	\$ 1 milione	\$ 40 milioni
costo per tonnellata recapitata (CTR=C/( $N_s*T_s$ ))	\$ 1.25 milioni	\$ 0.7 milioni

(1) Dato  $P_n$  come la probabilità di completare  $n$  sortite senza subire perdite,  $N_s$  è  $= \sum n p_n / \sum p_n$ , dove la sommatoria è per  $n$  da 0 a  $\infty$ . Nel caso del vettore aereo  $p_0=(1-SPL*PP)$ ,  $p_1=p*SPL*PP$  e  $p_n=p^n$  per  $n > 1$ .

La sostanziale preferenza da parte di numerosi paesi per il missile balistico ha sino ad ora risposto a motivazioni soprattutto politiche e tecnologiche. Le motivazioni più pragmaticamente operative e le traiettorie di sviluppo delle capacità tecnologico-logistiche evidenziano, invece, come la scelta del vettore aereo si presenti quale migliore opzione per gli attori considerati, ed indicano di conseguenza quale possa essere il tipo prevalente di minaccia da affrontarsi prossimamente. Di seguito sono illustrati alcuni dati relativi al confronto tra le capacità dei vettori.

	VETTORI MISSILISTICI			
	CSS - 2	AL-Hussein	M - 9	Scud B
peso al lancio	65 ton	7 ton	< 10 ton	6 ton
precisione (CEP in metri)	2500	1600-3200	500	900
gittata (km)	2800	600	600	300
tempo volo (m)	15	7	7	5



## VETTORI AEREI

	SU - 24	MIG - 29	MIRAGE 2000	TORNADO IDS
peso al decollo	40 ton	18 ton	17 ton	27 ton
carico pagante	8 ton	6/7 ton	6.3 ton	6.8 ton
velocità max.	2.2 mach	2.3 mach	2.2 mach	2.2 mach
velocità oper.	0.95 mach	0.96 mach	1.0 mach	1.0 mach
raggio oper.(1)	1200 km	800 km	700 km	1400 km

(1) supponendo un profilo HI-LO-HI (alto-basso-alto)

### 3. TARGETING POLICY ED ASPETTI TECNICI

La scelta dei bersagli per i vettori in possesso dei paesi considerati è determinata soprattutto dalle *mission requirements* e dai limiti tecnici delle armi stesse. L'iterazione tra i due fattori determina la lista dei potenziali obiettivi effettivamente battibili ed ha carattere dinamico, dato che più crescono le possibilità tecniche, più aumentano i potenziali bersagli.

#### 3.1 Targeting policy

La selezione degli obiettivi attaccabili da vettori missilistici sul territorio nazionale è attualmente limitata dal raggio operativo dei sistemi della presente generazione e, nel caso si ricorra all'uso di testate convenzionali, dalla scarsa precisione, dal basso carico pagante nonché dal ridotto ritmo di lancio. Tali fattori impongono un significativo numero di limitazioni alle *targeting options*. Più specificatamente questo significa che i bersagli, almeno per i sistemi dotati di testata convenzionale ora disponibili, devono essere relativamente vicini, di ragguardevoli dimensioni, non "duri", devono essere ripetutamente colpiti, richiedono molto tempo per essere battuti. Nella quasi totalità dei casi la selezione degli obiettivi, indipendentemente dal tipo di *payloads* o di vettore, è comunque fortemente limitata dall'attuale mancanza di adeguate capacità di ricognizione/acquisizione obiettivi in *real-time*. In caso di crisi o di aperta conflittualità, è quindi probabile che i centri decisionali che presiedono

all'impiego delle armi siano "ciechi". Questo implica che tutti i potenziali obiettivi devono essere individuati ben prima dell'inizio di un'eventuale crisi e che, di conseguenza, delle diverse tipologie di bersagli solamente quelli rigorosamente statici sono ingaggiabili con ragionevole successo. È comunque evidente che, nel caso di un evento terroristico, alcune delle precedenti considerazioni assumano una valenza più sfumata.

Funzionali alle *targeting policys* sono in particolare le capacità logistiche e di C<sub>3</sub> che presiedono alle operazioni di lancio dei missili, che avvengano da siti fissi o da complessi mobili. In genere l'evento vede coinvolti, a diversi livelli, luoghi di produzione, di immagazzinamento, veicoli trasporto ed aree di carico, veicoli lanciatori e/o aree di lancio. L'analisi di eventi anche recenti ha individuato/confermato una progressione di sequenze operative funzionali al lancio del vettore. In primo luogo la ricezione dell'ordine, che in genere indica l'ora del lancio, coordinate/postazione di lancio, coordinate del bersaglio.

In secondo luogo la preparazione del vettore (montaggio testata, calibrazione sistema di guida, *checks* finali) e dei veicoli da trasporto/lancio presso la *storage facility* o le aree protette. Tali operazioni costituiscono un onere logistico non indifferente considerato che, ad esempio, le rampe di lancio, a causa dei fenomeni di affaticamento del metallo dovuti alle alte temperature cui sono sottoposte, devono essere revisionate/sostituite ogni 4 lanci circa. Quindi l'incontro, nel caso venga impiegato per il lancio un veicolo diverso da quello utilizzato per il trasporto, tra il veicolo rampa e quello che trasporta il missile, l'operazione di carico di quest'ultimo sul primo, il raggiungimento dell'area di lancio.

In terzo luogo l'erezione della rampa ed il caricamento del combustibile nel missile presso l'area di lancio precedentemente identificata. Questa operazione risulta particolarmente delicata sia per il tipo di propellente utilizzato, generalmente liquido, sia per l'approssimarsi del limite di resistenza strutturale dei serbatoi dei vettori più diffusi che, se riempiti in posizione orizzontale dal carburante (più di 4 ton c.a. in alcuni casi), collaserebbero. Infine, il lancio del missile e l'immediato abbandono della zona da parte dei veicoli ancora presenti.

### 3.2 Aspetti tecnici

Tra gli aspetti tecnici che contribuiscono alla capacità di un vettore di colpire il bersaglio e di distruggerlo, vi sono alcuni fondamentali parametri funzionali ed il rapporto precisione/bersaglio.

Tra i primi, quelli più interessanti ai fini di una valutazione del grado di pericolosità degli "attori" sono l'*availability* (disponibilità) e la *reliability* (regolarità di funzionamento), nonché la tipologia e la configurazione degli errori.

L'*availability* identifica il quantitativo di sistemi disponibili ad un dato momento. Sia i vettori che i vari sub-componenti necessitano infatti di periodiche e costanti manutenzioni che ne precludono l'impiego. Inoltre, si possono verificare casualmente *failures* che impediscono l'utilizzazione del vettore o di qualche componente ad esso collegato. Su quei vettori disponibili incide la *reliability* in quanto non esiste sistema, per quanto perfezionato, che abbia una perfetta regolarità di funzionamento (100%). Considerando un vettore il cui volo preveda 10 "eventi", ad esempio ignizione/decollo, fase di spinta, eventuale separazione/penetrazione, rientro testata/rilascio carico bellico, ecc., e prevedendo una probabilità di corretto funzionamento pari al 99% per ciascuno, è stimabile che il vettore abbia una *reliability* dell'89%. Un potenziale "attore" dotato di 30 sistemi con una *availability* del 90% ed una *reliability* dell'80%, può quindi supporre di averne operativi 27 e che di questi circa 21 funzionino correttamente. Inoltre, per quanto concerne i vettori missilistici, una complessa serie di errori, sia in fase di prelancio che di volo, possono combinarsi facendo sì che la traiettoria reale del missile devii da quella programmata e che la testata manchi il bersaglio. Quando quest'ultimo non viene centrato sul piano della traiettoria, lo si definisce "errore di gittata", quando viene mancato sul piano della perpendicolare "errore di rotta". L'"errore totale" è dato dalla somma vettoriale di entrambi gli errori, mentre la misura della precisione è data dal valore CEP, in realtà solo stimabile a causa di fattori imponderabili e dalla imprevedibile variabilità.

La "capacità di distruzione", espressa in miglia nautiche ed indicata con la lettera K, è, nel caso di una testata nucleare, equivalente a 2/3 della potenza esplosiva in megaton divisa per il quadrato del CEP. La potenza distruttiva aumenta quindi più rapidamente con la diminuzione del CEP che non con l'aumento della forza esplosiva, anche se K non aumenta indefinitamente al diminuire del CEP. La "durezza" di un obiettivo, cioè la sua capacità di resistere all'effetto dell'onda d'urto, viene in genere definita dalla sovrappressione indotta (espressa in chilogrammi per centimetro quadrato al di sopra della pressione atmosferica, circa  $1\text{ kg/cm}^2$ ) a cui l'obiettivo viene distrutto. Nella tabella successiva sono riportati i quantitativi di TNT che determinano una data sovrappressione in un certo raggio dal punto di esplosione.

Una sovrappressione di  $0.9\text{--}2.26\text{ kg/cm}^2$  (2-5 psi) è più che sufficiente per distruggere o danneggiare gravemente veicoli, velivoli senza protezione, sistemi missilistici, edifici civili, ecc.. Nel caso di *shelters*, *bunkers* o altre strutture "indurite" possono risultare necessarie sovrappressioni da 9 a  $18.12\text{ kg/cm}^2$  (20-40 psi). Il rapporto precisione/bersaglio condiziona quindi in maniera determinante sia l'ordigno, in funzione della potenza e/o del tipo di testata occorrente per ottenere la distruzione dell'obiettivo, sia il bersaglio, in funzione del livello di protezione necessario per sostenere l'offesa.

TNT	5 psi=2.26kg/cm <sup>2</sup>	40 psi=18.12kg/cm <sup>2</sup>
100 kg	71 m	50 m
200	89	63
500	121	86
750	139	99
1.000	153	109
2.000	193	137
1 kt (1000 ton)	743	528

L'importanza della precisione si può valutare considerando il CEP necessario per ottenere il 50% di kill probability con un ordigno convenzionale da 1000 kg di *high explosive* (HE) su di un dato bersaglio. Ipotizzando di conoscere esattamente la dislocazione dell'obiettivo, per bersagli resistenti a sovrappressioni dell'ordine dei 2-5 psi è necessario un CEP di 60-80 metri per ottenere il 50% di probabilità di successo. Lo stesso ordigno richiede un *delivered* CEP di 20-30 metri per il medesimo grado di *kill* con bersagli in grado di sopportare sovrappressioni dell'ordine dei 20-40 psi. Supponendo che un deposito di circa 300 veicoli militari copra un'area di 20.500 m<sup>2</sup>, 2 testate da 1 ton di TNT perfettamente *delivered* (CEP 0) sarebbero sufficienti per infliggere danni sostanziali. Elevando il CEP ad 80 metri e diminuendo la regolarità di funzionamento dei vettori del 20%, il numero delle testate necessarie per ottenere lo stesso livello distruttivo salirebbe a circa 100.

I bersagli politico-economici nazionali, rappresentati da complessi industriali di ampie dimensioni, dai centri urbani e da manufatti di valore strategico, sono "morbidi", o comunque senza protezione dedicata, facilmente identificabili e difficilmente evacuabili. Per un attaccante simili bersagli rappresentano l'obiettivo ideale non richiedendo estrema precisione nè una qualche tempestiva forma di ricognizione. Si consideri inoltre che un missile quale il citato Al-Hussein, nella fase di rientro, prima della separazione dei serbatoi, ha una massa di circa 2 ton ed una velocità prossima a 1.13 km/s, con un'energia cinetica all'impatto equivalente a più di 300 kg di TNT, indipendentemente dal tipo di testata. Un attacco contro obiettivi "morbidi" richiede dunque soprat-

tutto la liberazione di grandi quantità di energia termica e la creazione di sovrappressioni modeste su aree estese. I bersagli di natura militare, in particolare le grandi installazioni, possono invece richiedere una qualche forma di conferma della loro operatività, presentare un certo grado di "indurimento" ed essere specificatamente predisposte per riacquisire il più elevato grado di operatività possibile dopo l'attacco.

#### 4. I CARICHI PAGANTI NUCLEARI

La forza esplosiva di un'arma nucleare viene definita in termini di quantità di esplosivo chimico necessaria per liberare un'equivalente quantità di energia. Generalmente si asserisce che un ordigno nucleare ha una potenza di un certo numero di Kiloton (migliaia di tonnellate, kT) o di megaton (milioni di tonnellate, MT) di tritolo. Quando una testata nucleare viene fatta esplodere nell'atmosfera, l'energia liberata istantaneamente origina un globo di fuoco che si espande rapidamente irradiando energia termica ed emettendo un'onda d'urto che si allontana dal punto dell'esplosione a velocità supersonica. Circa metà dell'energia liberata dall'esplosione dell'ordigno si converte in spostamenti d'aria di natura meccanica, mentre un terzo viene liberato sotto forma di radiazione termica. Il resto dell'energia è rappresentato da radiazione nucleare immediata e da radiazione nucleare e termica ritardata.

L'andamento dinamico dello spostamento d'aria espone i manufatti ad un aumento quasi istantaneo della pressione atmosferica locale, seguito da un repentino abbassamento della stessa sino ad un livello inferiore a quelli ambientali, con un successivo innalzamento più lento e moderato. Gli effetti distruttivi dello spostamento d'aria diminuiscono comunque con l'aumentare della distanza dall'epicentro dell'esplosione. Ogni bersaglio ha una serie unica nel suo genere di obiettivi con determinate caratteristiche. Tuttavia, in linea generale, quei fabbricati non costruiti specificatamente per resistere all'effetto dirompente, verrebbero danneggiati o distrutti se fossero soggetti ad una sovrappressione di  $0.35 \text{ kg/cm}^2$  o più oltre la pressione atmosferica ambientale. Le costruzioni non collassate immediatamente subirebbero comunque danni tali da impedirne un conveniente ripristino. Edifici civili con struttura portante in cemento armato, e materiali pesanti all'interno, potrebbero resistere ad una sovrappressione di  $2.8 \text{ kg/cm}^2$  o più. Si consideri comunque che l'esplosione di un ordigno da 1 MT genera una sovrappressione di oltre  $7000 \text{ kg/cm}^2$  nei pressi dell'epicentro. Il corpo umano può sopportare spostamenti d'aria molto più intensi di quasi tutti i fabbricati, per cui in un attacco nucleare la maggior parte delle vittime dell'effetto dirompente sarebbero causate in maniera indiretta. Ad esempio il pericolo di ferite provocate da oggetti scagliati dall'on-



da d'urto, soprattutto frammenti di vetro la cui rottura è causata da sovrappressioni superiori a  $0.035 \text{ kg/cm}^2$ , esisterebbe a più di 12 km dall'epicentro dell'esplosione di un ordigno da 1 MT.

L'entità dei danni indotti dalla radiazione termica è determinata sia dalla potenza dell'energia radiante liberata, generalmente misurata in calorie per centimetro quadrato, sia dalla durata di emissione dell'energia stessa. Gli effetti termici vanno soggetti all'influsso di fattori esterni quali la presenza di nubi o di un manto di neve, la trasparenza relativa dell'atmosfera e le caratteristiche dell'obiettivo. I molti incendi singoli prodotti dall'esplosione possono consolidarsi fino a formare una tempesta di fuoco od una conflagrazione. La prima è attivata da una forte corrente ascensionale di aria calda, che viene sostituita dall'aria fredda aspirata alla periferia dell'incendio. La seconda è attivata anche da un forte vento di terra eventualmente presente prima dell'esplosione. Mentre una tempesta di fuoco continua soltanto finchè continuano i suoi venti centripeti, una conflagrazione può continuare finchè c'è combustibile. La conseguenza di tali fenomeni è la totale devastazione dell'area colpita. In un evento di questo genere la temperatura può superare i 1000 gradi centigradi, valore più alto di quello necessario per fondere il vetro ed il metallo, nonchè bruciare materiali normalmente indistruttibili. Il calcolo presunto delle potenziali vittime di un evento nucleare si basa sul concetto semplificante di "area letale". Tale area è la zona circolare entro la quale il numero dei sopravvissuti sarebbe pari a quello delle vittime fuori dal cerchio, presupponendo che la densità di popolazione nell'intera area sia uniforme. Per semplificare i calcoli le perdite stimate vengono ridistribuite, per cui vengono calcolati tra le vittime tutti coloro che si trovano all'interno del cerchio, escludendo quanti ne sono fuori. Una stima immediata si ha quindi moltiplicando l'area letale per la densità della popolazione. L'esperienza operativa ed i dati degli esperimenti nucleari indicano che, per un ordigno dell'ordine dei 20 kt, l'area letale si estende praticamente alla zona in cui vi è una sovrappressione di  $1 \text{ kg/cm}^2$ . In linea generale, un ordigno nucleare genera comunque una sovrappressione di  $0.35 \text{ kg/cm}^2$  ad una distanza proporzionale alla radice cubica della sua forza esplosiva. La copertura offerta da tale sovrappressione è considerata un parametro soddisfacente per calcolare sia il numero delle vittime, che la distruttività delle esplosioni nucleari. Pochi sono i dettagli pubblicamente noti circa la configurazione degli ordigni nucleari eventualmente a disposizione degli attori considerati e collocabili nei vettori missilistici a loro disposizione. Essendo la maggioranza di essi derivati dallo R-17 (SCUD B) sovietico, è ipotizzabile che la stiva a disposizione per l'ordigno, costituente la sezione terminale del missile, abbia una lunghezza di circa 1.5 m. ed un peso approssimato di 900 kg. Per la potenza dell'ordigno, le stime più accreditate riferiscono di valori compresi tra i 5 ed i 70 kT.

## 5. I CARICHI PAGANTI CHIMICO/BATTERIOLOGICI

Esistono perlomeno quattro tipologie di *payload* che potrebbero essere utilizzati per un attacco ad obiettivi nazionali: armi chimiche letali, armi chimiche inabilitanti, armi biologiche letali, armi biologiche inabilitanti. Tali agenti, e soprattutto quelli chimici, rappresentano per la popolazione una minaccia paurosa di distruzione, resa ancora più grave sia dalla relativa facilità con cui molti paesi dell'area interessata da questa ricerca ne sono entrati in possesso, o stanno per dotarsene, che dallo spregiudicato uso fattone anche di recente. Rispetto all'impiego in munizioni per uso bellico, nessun altro tipo di veleno chimico è in grado di competere coi gas nervini per le loro caratteristiche di tossicità e rapidità d'azione, di efficacia sia per via cutanea che per via respiratoria, di facilità di disseminazione, di costo relativamente contenuto e di stabilità chimica. In tale ottica anche la scarsa rilevanza militare posseduta da queste tipologie di armi perde di significato a fronte dell'uso terroristico che potrebbe esserne fatto.

### 5.1 Armi chimiche letali ed inabilitanti

L'attuale tipologia di composti letali a disposizione dei possibili utilizzatori trae sostanzialmente origine dai gas nervini impiegati durante il primo conflitto mondiale. Il termine "nervino" deriva dal fatto che questi agenti, penetrati nell'organismo per inalazione o per assorbimento attraverso la pelle, esercitano il loro effetto letale legandosi all'enzima acetilcolinesterasi e rendendolo inattivo. Il blocco dell'attività dell'enzima provoca un rapido accumulo di acetilcolina, sostanza che funge da mediatore chimico nella trasmissione sinaptica e che, normalmente, viene decomposta ad opera dell'acetilcolinesterasi in tempi dell'ordine dei millesimi di secondo, una volta liberata in corrispondenza delle terminazioni nervose. L'accumulo di acetilcolina a livello di gangli e di effettori neurovegetativi, di giunzioni nervose dei muscoli scheletrici e di sinapsi del sistema nervoso centrale determina la paralisi ed il collasso respiratorio. La morte che segue l'avvelenamento acuto da gas nervino è provocata da asfissia, che generalmente subentra dopo pochi minuti. Tuttavia se la dose è solo debolmente letale o è stata assorbita per via cutanea, possono trascorrere anche parecchie ore prima del decesso. Delle centinaia di derivati fosfororganici anticolinesterasici presi in considerazione per impieghi bellici, l'interesse si è sostanzialmente fissato sugli agenti GB (Sarin), GD (Soman) e VX, mentre altri agenti di possibile uso sono il GA (Tabun), GE e GF. Si presume che le dosi mediamente letali per l'uomo siano di circa un milligrammo di Sarin, 0,4 di VX, mentre la dose letale di Soman è intermedia. I gas

nervini sono conservati allo stato liquido ed in base alla volatilità dei singoli composti possono essere fatti fuoriuscire dalle munizioni, per mezzo di dispositivi meccanici o per azione del calore, sotto forma di nube di vapore o come *spray* di goccioline liquide prodotto in seguito ad un'esplosione. Il Sarin possiede una volatilità vicina a quella dell'acqua ed il suo impiego precipuo dovrebbe essere quello di contaminante atmosferico. Il VX ha una volatilità paragonabile a quella dell'olio lubrificante per motori ed appare indicato per essere disseminato per nebulizzazione in modo da produrre effetti sulle persone sia per contatto diretto che indiretto. Il VX, disseminato in ragione di 300 kg/km<sup>2</sup>, determinerebbe una situazione di rischio letale da contatto cutaneo che potrebbe persistere per giorni o settimane secondo le condizioni atmosferiche. Il rischio connesso al Sarin, per la sua natura volatile, ha effetti di durata inferiore ed è strettamente correlato ai moti ascensionali e trasversali dell'aria, nonché alla temperatura ambientale. Nelle condizioni prevalenti la quantità di Sarin necessaria per produrre concentrazioni letali per inalazione dovrebbe aggirarsi tra i 100 ed i 300 kg/km<sup>2</sup>.

Gli agenti invalidanti sono sostanze concepite allo scopo di inabilitare gli esseri umani per poche ore o giorni senza provocare, nella maggior parte dei casi, conseguenze letali o menomazioni persistenti. Tali agenti sono sostanzialmente di due tipi, uno i cui effetti si manifestano molto più a lungo nel tempo, l'altro il cui effetto è più limitato. Un tipo relativamente conosciuto, erogabile sotto forma di *aerosol* ed agente sia sui processi fisici che su quelli mentali, è noto come agente BZ. A base di un farmaco psicotropo anticolinergico, provoca annebbiamento della vista, confusione e disorientamento. I suoi effetti inabilitanti possono durare per diversi giorni ma i suoi molteplici inconvenienti, tra cui un'imprevedibile attitudine a provocare alterazioni mentali, ne hanno consigliato l'abbandono, almeno per usi militari, agli utilizzatori più sofisticati. Alcuni dei paesi fonti di potenziale minaccia potrebbero peraltro ritenerlo più che adeguato. Il principale inabilitante attualmente in uso è comunque il CS. Prodotto per la prima volta negli anni venti, è stato successivamente aggiornato nella forma CS-2. Il CS agisce vaporizzando l'agente mediante miscela pirotecnica. Il composto successivamente condensa, generando una miscela *aerosol* costituita da particelle micrometriche. Il CS-2 consiste di una polvere formata da particelle delle stesse dimensioni ma trattata con gel di silice e siliconi per migliorare le sue caratteristiche di movimento e di persistenza nell'ambiente. Il composto può restare attivo nella zona d'azione per diverse settimane. L'esposizione all'agente provoca forti dolori agli occhi ed al tratto superiore delle vie respiratorie, originando sensazioni di soffocamento ed acuta ansietà.

Anche nel caso degli ordigni chimico/biologici a disposizione dei potenziali attori contemplati in questa ricerca si hanno scarse informazioni. Tutta-

via recenti avvenimenti hanno consentito di esaminare e valutare gli ordigni a disposizione di almeno un attore dell'area. Nel caso specifico sono state rinvenute, tra altre tipologie di munizionamento, almeno cinque tipi di bombe d'aereo ed un tipo di testata per missili. Per quanto riguarda le prime sono stati individuati un ordigno, adattato da un *dispenser* fumogeno originariamente prodotto nella penisola iberica e riprodotto dall'attore in questione con componenti provenienti da un altro paese europeo, denominato LD-250 e caricato con 64 litri di iprite; uno classificato AALD-500 contenente 150 litri di iprite; uno denominato DB-2 contenente 326 litri di GB; uno denominato R-400 e caricato con 102 litri di GB. Sull'ordigno classificato *Type-250*, apparentemente caricato con CS, non sono state ufficialmente rilasciate informazioni. Per quanto riguarda la testata missilistica, non avendo i sovietici mai messo a disposizione quella originale dell'R-17, dotata di una carica esplosiva atta all'apertura all'altezza preordinata di un contenitore riempito con 555 kg di VX, l'attore in questione aveva provveduto a costruire in loco circa 50 testate per il vettore denominato Al-Hussein. Delle 30 disponibili all'epoca del loro ritrovamento in un frutteto, 16 disponevano di una carica unitaria di GB, le restanti 14 di una rudimentale carica binaria composta da alcohol, nella testata, e da DF contenuto in taniche da travasarsi all'interno della testata stessa.

## 5.2 Armi biologiche letali ed inabilitanti

Tra gli agenti biologici mortali utilizzabili vanno annoverati i virus dell'encefalite equina orientale e della febbre gialla, le rickettsie, che provocano la febbre delle Montagne Rocciose, ed i batteri dell'antrace, della peste, del colera e della morva. Tali agenti dovrebbero funzionare mediante disseminazione di nubi di germi patogeni sopra la zona da colpire o sopravvento rispetto ad esse. Esistono vaccini ed antibiotici limitatamente efficaci contro alcune di queste malattie, ma non contro tutte. Inoltre tali protezioni possono essere annullate da un attacco massiccio, e l'azione di alcuni agenti antibiotici può venire elusa ricorrendo a varietà di agenti resistenti agli antibiotici. Le modalità d'uso degli agenti biologici prevedono un loro impiego sostanzialmente sotto forma di *aerosol*. Ad esempio un modesto vettore aereo è certamente in grado di scaricare in un solo passaggio delle bombolette che funzionino al suolo, contenenti in tutto 50 chilogrammi di agenti essiccati ed in polvere di spore di antrace, per una lunghezza di due chilometri e ad angolo retto rispetto al vento. In presenza di turbolenza atmosferica inferiore ad un certo livello, ma non tanto bassa da essere considerata eccezionale, l'agente sarebbe liberato dalle bombolette sotto forma di *aerosol* in maniera sufficiente per coprire una vasta area. Considerando l'efficacia di disseminazione delle bombolette, la velocità



di decadimento dell'infettività dell'agente, il grado di diluizione verticale nell'atmosfera, la velocità di deposizione al suolo e la curva dose-effetto per essere umano, è possibile stimare un elevatissimo grado di mortalità in un'area di almeno 20 km<sup>2</sup>. Se uno o più velivoli fossero in grado di irrorare 10 tonnellate dello stesso tipo di agente lungo una striscia di 100 chilometri, l'area nella quale si verificherebbe lo stesso livello di mortalità potrebbe arrivare a 100 mila km<sup>2</sup>. Nel 1979 un incidente verificatosi a Sverdlovsk, presso quello che era allora ritenuto un normale complesso militare, causò centinaia di morti tra la popolazione civile residente in un'area larga circa un chilometro, profonda più di tre e posta sottovento in direzione sud/sud-est rispetto al complesso. Successivi accertamenti permisero di individuare la causa dell'evento in una nube di germi di antrace, di cui peraltro non è mai stata resa ufficialmente nota la consistenza, fuoriusciti da quello che in realtà era un luogo di produzione ed immagazzinamento di armi chimiche e biologiche.

I metodi per disseminare gli agenti biologici inabilitanti sono essenzialmente gli stessi degli agenti biologici letali. L'uso di queste armi potrebbe essere preso in considerazione da un punto di vista militare solo in certe situazioni tattiche poco frequenti, ed inoltre i vantaggi dati dal loro uso, ai fini delle intenzioni di un attore impegnato convenzionalmente, potrebbero essere decisamente scarsi. Manterrebbe un effetto comunque altamente destabilizzante se utilizzato con finalità terroristiche su popolazioni inermi. Un conosciuto agente inabilitante è l'encefalite equina venezuelana che determina forti emicranie, nausea e prostrazione con una percentuale di mortalità inferiore allo 0.5%.

Nelle tabelle successive vengono riportate le caratteristiche di alcuni agenti, valutazioni sul grado di contaminazione in funzione di certe variabili, nonché una sommaria comparazione tra alcune caratteristiche delle armi nucleari e chimiche.



## LA BASE TECNO INDUSTRIALE NELLA REGIONE MEDITERRANEA

ALESSANDRO POLITI

### 1. INTRODUZIONE

Le scoperte avvenute durante e dopo la guerra del Golfo sui programmi di armamento iracheni hanno riportato con forza l'attenzione sulla base industriale militare di alcuni paesi della Regione Mediterranea <sup>1</sup>, tra cui: Algeria, Libia, Egitto, Siria, Iran ed Iraq.

Il paese che presenta meno problemi sotto il profilo tecno-militare è proprio l'Algeria, nonostante i problemi politici generati dal confronto fra una classe politica tradizionale delegittimata ed un movimento islamista in forte ascesa. Sotto entrambi i profili dei programmi convenzionali e non l'attività algerina è piuttosto insignificante, inclusa le capacità missilistiche convenzionali, limitate a vecchi missili tattici.

Gli unici potenziali problemi derivano ancora dalla non adesione al NPT (Non Proliferation Treaty) e dai possibili usi di nuovi reattori nucleari di ricerca forniti dalla Cina. D'altro canto la posizione algerina di non adesione è puramente legata ad una visione terzomondista vecchio stile di non accettare impegni che sembrano pilotati dal mondo industrializzato. La conferma di questa valutazione è data sia dall'adesione al PTBT (Partial Test Ban Treaty), sia dalla notevole assenza sino ad oggi di dichiarazioni sulla desiderabilità di un bomba islamica. Lo stesso programma per la costruzione di un nuovo reattore ad Ain Ouessera non sembra avere le giuste dimensioni per lanciare un vero programma nucleare.

Diversa è la situazione per le industrie degli altri paesi, tra i quali è stato incluso l'Egitto a titolo di paragone specialmente con paesi come Iran ed Iraq che in periodi più o meno recenti hanno beneficiato di infusioni di tecnologia avanzata.

In genere la base tecno-industriale militare di questi paesi soffre di uno sviluppo sbilanciato in due direzioni: autosufficienza nei generi di largo consumo bellico <sup>2</sup> e progetti ambiziosi.

La Libia costituisce il caso più eclatante con una produzione convenzionale pressoché nulla ed una serie di sviluppi falliti o comunque molto rallentati nel campo missilistico. Là dove la Libia costituisce una seria minaccia è negli armamenti chimici, la cui produzione è ragguardevole. Più rassicurante, non nelle intenzioni, ma almeno nei fatti finora emersi è l'insuccesso nei tentativi di avviare programmi nucleari o batteriologici.

La Libia, oltre a possedere vettori aerei di tutto riguardo sinora neutralizzati essenzialmente dalla presenza della VI Flotta ed anche dal NADGE (NATO Air Defence Ground Environment)<sup>3</sup>, può costituire un pericolo più serio se ottiene per i programmi missilistici l'assistenza ed i materiali critici da parte cinese, nord-coreana, mediante il contrabbando di tecnologie e tecnici oppure da qualche compagno di strada mediorientale.

Una continua sorveglianza e repressione di trasferimenti illegali, unite ad una adeguata pressione e persuasione diplomatica su eventuali fornitori e con l'obiettivo della firma libica alla convenzione sulle armi chimiche sono le strade più logiche per evitare sviluppi pericolosi.

La Siria è un caso abbastanza analogo, per capacità industriali, alla Libia, con la grande differenza che non solo la qualità complessiva dello strumento militare è decisamente superiore, ma che anche la sua posizione geopolitica è decisamente più delicata rispetto a quella relativamente eccentrica della Libia. Se a livello nazionale è difficile immaginare la Siria come una minaccia diretta, gli effetti di una sua azione nello scacchiere mediorientale, per esempio nei confronti dei nostri alleati turchi, sono potenzialmente pericolosi.

Nel campo delle armi chimiche e, probabilmente anche biologiche, la Siria è un altro pericoloso produttore che invece andrebbe gradualmente indotto al disarmo. È vero che la presenza di armi nucleari israeliane pone un problema politico difficilmente sormontabile, ma è anche vero che il supporto senza condizioni dell'Occidente a qualunque iniziativa militare israeliana non ha più la priorità che aveva durante la Guerra Fredda, favorendo a medio termine una soluzione diplomatica in questo campo.

Paradossalmente Iran ed Iraq presentano storie parallele nello sviluppo delle loro industrie in quanto entrambi hanno goduto di apporti consistenti di tecnologie dell'emisfero nord, per poi venire più o meno isolati.

Entrambi sono partiti per analoghe ragioni di rivalità e predominio regionale da un massiccio riarmo cui ha fatto seguito un graduale controllo di alcune tecnologie. L'Iran di fatto ha conosciuto due periodi di riarmo, quello sotto il regime dello shah e quello della guerra Iran-Iraq. Il processo di acquisizione del know-how ha subito un forte battuta d'arresto con la rivoluzione khomeinista, che ha colpito soprattutto i ceti borghesi tecnicamente più pre-

parati e più favoriti dalla politica dello shah. Tuttavia la relativa maggiore disponibilità di personale istruito ha permesso una certa ripresa di attività.

Precisamente sotto questo aspetto la crescita dell'Iraq appare nel complesso più fragile proprio nel capitale umano, come ha indicato l'assassinio di uno scienziato chiave (egiziano) del programma per l'attivazione del reattore nucleare di Osirak.

Nel caso iraniano va comunque ricordato che l'infrastruttura fondamentale dell'industria bellica convenzionale risale ancora per larga parte ai tempi dello shah ed i suoi maggiori problemi sono: dipendenza dalla tecnologia occidentale; mancanza o scarsità di un'intelligenza tecnologicamente orientata e preparata, mancanza di una infrastruttura industriale sviluppata e bilanciata; quasi nulle capacità di ricerca in loco.

Quasi identiche, come già accennato, sono le carenze della controparte irachena, la quale ha sofferto della necessità di concentrare preziose risorse sui più ambiziosi e prioritari progetti NBC e missilistici.

L'industria era arrivata a concepire prototipi di sistemi modificati con l'assistenza di tecnici stranieri, ma è rimasta immutata la carenza di personale tecnicamente e tecnologicamente qualificato, nonostante l'invio all'estero di studenti in discipline aerospaziali.

Questo non significa che sotto l'impulso di leadership determinate e spregiudicate questi paesi non abbiano saputo compiere progressi preoccupanti nei programmi di "prestigio". La storia dei passati regimi nazifascisti e comunisti mostra chiaramente i pregi della concentrazione delle risorse e degli sforzi anche quando l'infrastruttura tecno-industriale generale è debole.

I risultati ottenuti da Saddam Hussein sono sotto gli occhi di tutti e rinviando alla scheda analitica per maggiori informazioni. Fino a quando la comunità internazionale non sarà completamente sicura di aver azzerato temporaneamente tutti i programmi di distruzione di massa iracheni, non è assolutamente il caso di sospendere l'embargo, nemmeno di fronte ad un aumento dei rischi da parte iraniana.

Infatti i programmi iraniani presentano delle preoccupanti novità: sotto l'impulso delle sconfitte nella guerra Iran-Iraq <sup>4</sup> la produzione di armi chimiche a basso livello tecnologico è ormai in corso; la produzione su scala limitata di agenti biologica è agli inizi; lo sforzo nucleare è stato ripreso.

In quest'ultimo campo vanno particolarmente sorvegliati gli sviluppi di una possibile cooperazione tra Pakistan e Iran. Poiché Islamabad è stata tagliata fuori dall'assistenza finanziario-militare americana, in quanto in possesso di ordigni nucleari, e poiché in questo modo l'influenza di Washington è purtroppo diminuita, la leadership pakistana potrebbe essere tentata di stabilire una

collaborazione per una bomba islamica, specialmente grazie alla recente ondata integralista che pervade la società del Pakistan.

Altrettanta sorveglianza va esercitata sulla recente cooperazione in ambito missilistico con la Siria, la quale potrebbe contribuire in modo determinante ad aumentare la minaccia missilistica per le petromonarchie e per la Turchia.

Infine il caso egiziano merita di essere considerato sotto due distinti aspetti: geostrategico e tecno-industriale.

L'importanza geostrategica dell'Egitto è tale (controllo del canale di Suez, ruolo chiave nel processo di pace mediorientale, influenza nel mondo arabo, relazioni con l'occidente, potere militare) che non si può sottacere quale rischio esso possa costituire se dovesse salire al potere un governo ostile alla sua attuale collocazione geopolitica. La crescita del locale movimento islamista è un dato ben noto anche se di per sé non basta per configurare un rischio per gli attuali equilibri ed interessi internazionali nell'area. Fattori stabilizzanti sull'eventuale nuova classe politica islamista resterebbero il forte nazionalismo egiziano e la frammentazione stessa dei movimenti integralisti in un mondo arabo frammentato. Destabilizzante sarebbe invece un deciso orientamento antioccidentale del nuovo governo a causa di una infelice combinazione tra una crescente aggressiva retorica politica interna ed errori politico-diplomatici da parte delle nazioni industrializzate.

È evidente che soltanto un adeguato inserimento dell'Egitto nella ripresa economica mondiale ed una serie di appropriate riforme politiche interne possono far uscire il paese dal dilemma tra autoritarismo laico ed integralismo islamista ed evitare la pericolosa eventualità che si ripresenti la vicenda di un bastione amico trasformato in trampolino di lancio di forze ostili.

Rispetto ai paesi citati le capacità tecno-industriali egiziane non temono confronti e spesso non hanno paragone.

Le tradizioni risalgono al 1948 e l'impulso decisivo fu dato da una serie di restrizioni all'importazione in momenti critici (con reazioni analoghe a quelle israeliane), accoppiato all'indiscusso prestigio di cui godeva Nasr nel mondo arabo.

Durante gli anni '50 e '60 la dipendenza tecnologica dall'URSS è stata molto accentuata e la produzione si limitava essenzialmente alle armi di fanteria individuali e di squadra, nonché al munizionamento e ad alcuni blindati.

I suoi punti deboli restano tutt'ora: capitali e basi tecnologiche insufficienti, nonché la mancanza di una formazione tecnica avanzata. Tuttavia a partire dalla sua fondazione nell'aprile 1975 questa industria è riuscita a ridurre a solo una generazione (10-15 anni) il gap tecnologico con il suo ex-avversario Israele, nonostante un debito estero di \$35 miliardi.

Un momento di particolare crisi ha coinciso con la firma della pace quando i partner finanziatori dell'AOI (Qatar, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti) bloccarono i fondi.

La pace di Camp David (1979) ha insieme segnato una crisi perché i finanziamenti delle petromonarchie sono stati ritirati ed ha aperto la strada ad un'infusione di tecnologie occidentali grazie ad un apposito MoU (1979) con gli USA.

Appare in definitiva ipotizzabile che la vecchia presenza sovietica nei paesi del Medio Oriente e del Terzo Mondo ha esercitato in genere un'influenza stabilizzante, perché si limitava alla fornitura massiccia di sistemi d'arma senza permettere trasferimenti critici di tecnologia, mentre la presenza occidentale permette trasferimenti di tecnologia più liberali, ma anche più rischiosi.

Ancora più ragguardevole è la posizione raggiunta dall'Egitto nei programmi di alto profilo. La tradizione missilistica locale, ed anche le dubbie collaborazioni con la Germania, risalgono agli anni '60 ed hanno portato a risultati tecnici di rilievo con i programmi Condor-1/2 e Badr 2000 nelle due decadi successive, così come al progetto SCUD 100.

Analoghi e precoci successi si sono ottenuti con le armi chimiche, visto che dal 1973 esiste l'infrastruttura industriale per la produzione di iprite, cianogeno e nervini, mentre fortunatamente non si sono fatti seri sforzi in campo nucleare nonostante le capacità scientifiche siano ampiamente provate.

L'insieme dei paesi esaminati indica che, per quanto sussista la possibilità di pericolosi collegamenti tecnologici trasversali con paesi come Pakistan, Cina, Corea del Nord, essi dipendono fortemente dai trasferimenti di tecnologia occidentale. Questi trasferimenti sono pericolosi non tanto attraverso la vendita di sistemi d'arma o al limite il loro assemblaggio (come dimostrano trent'anni di assistenza sovietica), ma piuttosto attraverso la cessione di know-how e relativo addestramento.

L'esperienza della guerra del Golfo dimostra chiaramente che è più economico rispettare e far rispettare una politica di non proliferazione anziché dover ingaggiare una guerra per disarmare un avversario potenzialmente molto pericoloso. In definitiva i trasferimenti di tecnologia non seguono delle curve estrapolabili da tendenze lineari, ma piuttosto conoscono delle accelerazioni ogni volta che avvengono massicce iniezioni di tecnologia per vie aperte od occulte, indipendentemente dalle capacità industriali complessive del paese riceettore.

Mentre il problema dell'impatto delle tecnologie di uso duale andrebbe ul-



teriormente esplorato per questo tipo di paesi, è fuor di dubbio che ogni progresso significativo della minaccia dipende dall'accesso a tecnologie dedicate. La lotta alla diffusione di queste tecnologie sia da zone instabili come l'ex-URSS, sia da fornitori o governi irresponsabili dei paesi più avanzati, resta la prevenzione più efficace.

## 2. SCHEDE ANALITICHE

Le seguenti schede comprendono paragrafi su: armamenti NBC e missilistici; trattati e convenzioni firmati; armamenti missilistici in dotazione alle forze armate; la base industriale per gli armamenti convenzionali.

Paesi trattati:

- 2.1 Algeria
- 2.2 Libia
- 2.3 Egitto
- 2.4 Siria
- 2.5 Iran
- 2.6 Iraq

### 2.1 *Algeria*

Armamenti NBC e vettori missilistici

Nel paese esistono le capacità essenziali di ricerca e produzione per l'ottenimento di cianogeno, iprite e nervini, ma non ci sono segnali di attività mirante all'acquisizione di capacità operative.

Vi sono anche modeste capacità di ricerca su agenti biologici, ma non risultano attività concrete.

Notizie di stampa (30/4/1991) apparentemente di fonte CIA hanno posto l'accento sulla possibilità che la fornitura da parte della Cina di un reattore nucleare da 10-15 MW, possa essere sufficientemente adeguato per la produzione di piccole quantità materiale fissile per impieghi militari.

Gli esperti fanno notare che se da una parte il reattore, situato ad Ain Ouessera, è troppo grande per impieghi puramente scientifici (produzione di ra-

dioisotopi per usi medici), come dichiarato da Algeri, dall'altra è troppo piccolo per lanciare un programma di produzioni militari.

Sia il governo cinese che quello algerino hanno negato qualunque intento di favorire una proliferazione nucleare ed il governo algerino si è detto disposto ad accettare ispezioni, ma su base volontaria e sovrana. Esso si è anche dichiarato disponibile ad informare la IAEA sulla cooperazione bilaterale con la Cina ed discutere con l'agenzia la possibilità di sottoporre a supervisione il reattore.

È interessante notare che, a differenza della Libia che ha espresso in passato la necessità di una bomba islamica, Algeri non ha mai dato segnali in questo senso.

Tuttavia l'Algeria ha firmato solo il PTBT

La posizione ufficiale del governo è di rifiuto per questione di principio a firmare qualunque impegno che ne limiti le capacità produttive, visto che altri paesi non li hanno.

L'Algeria dispone dal 1989 di un reattore da ricerca a Oeura, costruito in collaborazione con l'Argentina.

Qualitativamente ha capacità missilistica tattica con:

18 rampe per FROG-7 (nome sov. Luna) e -4 dotate di 50 missili opp.  
12 rampe FROG-4 con 32 missili (radiate) e  
12 rampe FROG-7 con 32 missili

La base industriale

Non significativa se si eccettua la costruzione del primo aeroplano leggero assemblato in loco (1987), un monopošto civile senza denominazione.

L'unica eccezione è data dalle capacità costruttive dei cantieri di Mers El-Kebir, ma esse non superano la stazza della corvetta e con ogni probabilità non includono l'integrazione dei sistemi di combattimento.

Numerosi sono stati i negoziati con diverse ditte europee per l'assemblaggio della tipica produzione di base (armi di fanteria, veicoli leggeri tutto-terreno e blindati, elettronica minore). Tuttavia non sembra vi siano stati esiti positivi.

## 2.2 Libia

La Libia ha firmato i seguenti accordi multilaterali:

la Convenzione di Ginevra

il PTBT

l'OSP

l'NPT con salvaguardie

la Convenzione BW

### Armamenti NBC e vettori missilistici

L'esercito è, come abbiamo politicamente provato a nostre spese nel 1986 (incidente di Lampedusa), dotato di capacità missilistica, ma non è da escludere che attraverso trasferimenti di tecnologie (per missili balistici, dopo l'apparente fallimento dell'Otrag) e propri programmi di ricerca con tecnici reclutati sul libero mercato (per missili da crociera di tipo ignoto), esso possa ottenere armi di maggiore portata.

Tecnici tedeschi sembra siano impegnati nei programmi di ammodernamento o costruzione di missili di maggiore portata.

Nel 1986 il governo del Chad ha accusato la Libia di aver impiegato armi chimiche nel Chad settentrionale ed un anno dopo gli USA hanno fornito 2.000 maschere antigas a N'Djamena.

Un primo probabile uso di iprite è avvenuto nelle fasi finali della guerra del Chad nel 1987, dove aerei An-26 hanno lanciato bombe sui combattenti di Hissene Habré.

Dopo l'incidente di Rabta la sorveglianza non è stata allentata, ma le pressioni per scoraggiare la prosecuzione dei programmi chimici non sembra siano state particolarmente efficaci. Oltre al noto complesso di Rabta (che risulta essere il più grande al mondo), sembra sia in costruzione una seconda fabbrica nei pressi di Wafa (80 km a sud-est di Tripoli). Finora la maggiore assistenza tecnologica è stata fornita da fabbriche e tecnici tedeschi occidentali ed orientali, nonché da tecnici giapponesi.

Rabta, costruita nel 1985 e sperimentata nel 1988, è in grado di produrre 1,2 ton. di agenti chimici al giorno, nonché le bombe, granate e testate missilistiche da caricare.

Esistono già dei depositi di bombe e razzi caricati con iprite e forse con nervini fugaci.

Fonti di stampa inglese parlano di iprite e di agenti nervini di provenien-

za sovietica. Fonti israeliane accertano la presenza di iprite, ma non confermano quella di Sarin.

Altre fonti non confermate hanno segnalato forniture di agenti chimici all'Iran ed alla Siria, con produzioni dal 1982 su licenza sovietica. Tuttavia queste esportazioni all'Iran ed alla Siria appaiono notizie infondate.

Altre ancora parlano di forniture iraniane di CW in cambio di vendite di mine e SCUD nel 1977.

È certo che finora la Libia si è riservato il diritto di usare gas a scopo di ritorsione.

Materiale di protezione e di decontaminazione chimica è disponibile ed i siti di lancio degli SSM hanno protezione NBC.

A livello di BW la ricerca sembra agli inizi, ma non ci sono prove di una capacità di una qualunque produzione.

Se Gheddafi è riuscito infine a dotarsi di capacità chimiche, la possibilità di ottenere armi nucleari è piuttosto remota, anche se tentativi sono stati fatti. La Libia dispone oggi di un piccolo reattore da ricerca da 10 MW del tipo LWR (Light Water Reactor) a Tajora, fornito dall'URSS, mentre pare siano iniziati dei lavori su un reattore da 40 MW.

Le capacità missilistiche sono:

FROG-7 (nome sov. Luna) + SCUD-B	100 lanciatori
opp. FROG-7	20
SCUD-B/-C	72 con tot. 298 missili
opp. FROG-7	40
SCUD-B	80
opp. FROG-7	48 con ca. 144(-) missili
SCUD-B	80 con ca. 240(-) missili

Oltre ai missili, citati la presenza e lo stato di altri tipi è tutt'ora incerta

M-9 (Cina, 600 km portata) incerto

Otrag (Germania, 300 km portata) in sviluppo

Ittisalt (Germania, 700-500 km portata) in sviluppo

Al Fatah (Germania, 540-810 km portata) in sviluppo

Tutti i missili brasiliani o loro derivati delle serie EE-150, -350, -600 o SS-300, -1000 per quanto ufficialmente rifiutati nel 1988, potrebbero secondo fonti CIA essere ancora in sviluppo, forse con tecnici reclutati privatamente.

I sovietici hanno invece rifiutato la vendita di missili SS-12 Scaleboard (900 km portata) ed SS-21 Scarab (120 km portata).

### La base industriale

Non significativa se si eccettua la costruzione del primo aeroplano leggero assemblato in loco, denominato Ain Zara.

## 2.3 Egitto

L'Egitto ha firmato i seguenti accordi multilaterali:

la Convenzione di Ginevra

il PTBT

l'OSP

l'NPT con salvaguardie

la Convenzione BW, solo firma

la Convenzione Enmod

la Convenzione sulle armi inumane

### Armamento NBC e vettori missilistici

Non va dimenticato che l'Egitto ha tentato di possedere capacità missilistiche di tutto rispetto per mezzo di coproduzioni temibili fin dagli anni '60.

Intorno al 1962 maturarono le esperienze, con l'aiuto della Germania Federale per il disegno e l'assistenza tecnica, dei missili Al Zafer (370 km), al Kahir (600 km) ed al Ahred (950 km). I progetti furono cancellati, per quanto vi siano fonti che sostengano l'avvenuto lancio di missili al Zafer durante la guerra dei Sei Giorni.

Negli anni '70-'80 vi furono i progetti Condor 2-Badr 2000 (portata 820-1.000 km) in collaborazione con gli iracheni e gli argentini. Anche questo progetto fu cancellato su pressioni internazionali. Il Badr 2000 poteva montare anche una testata riempita con FAE (Fuel Air Explosives).

I progetti Condor 1 e -2 hanno avuto un concreto risultato nel 1984 con il primo lancio del Condor 1 (portata 150 km) ed hanno visto il coinvolgimento insieme all'Argentina di:

Egitto per le protezioni termiche ed il finanziamento;

Iraq per il finanziamento;



Francia sistema di guida inerziale;  
Italia propulsione;  
Germania Federale disegno, integrazione, simulazione e lanciatori;  
Svezia detonatori delle testate;  
Svizzera management.

Un altro progetto che risultava in sviluppo nel 1989, ma le cui esperienze tecniche sono quasi certamente state assorbite dagli egiziani, nonostante la successiva guerra, è stato lo SCUD 100 con una portata stimata di 600 km. Nel progetto, finalizzatosi con un primo lancio nel 1988, vi erano anche:

URSS fornitura di missili;  
Corea del Nord disegno ed assistenza tecnica;  
Iraq finanziamento.

Va notato che lo SCUD 100 ha analoghe caratteristiche al cosiddetto SCUD PIP (Product Improvement Plan), in sviluppo nella Corea del Nord e che vede coinvolti Egitto (assistenza tecnica) e Giappone (elettronica). La Corea del Nord è anche un fornitore abituale dell'Egitto di missili SCUD-B di sua produzione.

Nell'inventario egiziano risultano invece in servizio, oltre al razzo tattico pesante Saqr (Falco) 80, sviluppato insieme alla Francia e probabilmente anche con Iraq e Corea del Nord, con portata di 80 km (presente con circa 12 lanciatori e meno di 100 missili), anche:

FROG-7/SCUD-B	24 lanciatori opp.
FROG-7	4
SCUD-B	9 opp.
FROG-5	n.a. (non cit. da altre fonti)
FROG-7	12 lanciatori con 72 missili
SCUD-B	12                      100 (-)

Non meno rilevante è la capacità chimica dell'Egitto. Produce da sé molti materiali di decontaminazione ed è dotato di materiali di protezione NBC sovietici.

Negli anni '60 l'Egitto aveva fatto ampio uso di iprite (sia pure in gran segreto e sotto la stretta supervisione di Nasser) durante la guerra civile dello Yemen, ma sembra che essa provenisse da scorte britanniche della II guerra mondiale abbandonate in Egitto.

La ricerca ed i disegni industriali per la produzione di cianogeno e di nervini sembrano essere già stati completati prima del 1973. Oggi esistono numerosi stabilimenti per la produzione di iprite e nervini, con scorte ridotte di bombe, razzi e granate d'artiglieria. Soprattutto esistono infrastrutture industriali per la produzione rapida di cianogeno.

Dopo alcuni infruttuosi sforzi per ottenere precursori dal Canada, l'Egitto sembra costruire propri impianti chimici per la loro produzione.

Infine, a livello di tecnici, le capacità nel nucleare dell'Egitto sono ben note: un ingegnere egiziano (eliminato da agenti israeliani) era uno degli uomini chiave del progetto iracheno Osirak. L'Egitto dispone di un reattore nucleare da ricerca, ad Inshas da 2 MW, aumentati a 5 MW con assistenza tedesca occidentale e francese.

In progetto, ma ancora senza fondi per partire, ci sono accordi con la Westinghouse per il Sidi Kreir-1 da 600 MW del tipo PWR (Pressurized Water Reactor) e con la Framatome per due reattori da 2.000 MW ciascuno del tipo PWR ad Al Da'aba.

In definitiva l'Egitto non appare seriamente ingaggiato in progetti nucleari militari.

### La base industriale

Sotto l'egida della AOI (Arab Organization for Industrialization) a gestione statale, l'Egitto possiede una delle industrie belliche più avanzate del mondo arabo, probabilmente la prima dopo la sconfitta dell'Iraq. Questa industria è seconda nell'area per dinamismo soltanto a quella israeliana.

Il motivo per cui questa industria è sorta è apertamente la diminuzione della dipendenza tecnologica dall'estero e dei connessi debiti militari. Le sue tradizioni risalgono al 1948 e l'impulso decisivo fu dato da una serie di restrizioni all'importazione in momenti critici (con reazioni analoghe a quelle israeliane) accoppiato all'indiscusso prestigio di cui godeva Nasser nel mondo arabo.

Durante gli anni '50 e '60 la dipendenza tecnologica dall'URSS è stata molto accentuata e la produzione si limitava essenzialmente alle armi di fanteria individuali e di squadra, nonché al munizionamento e ad alcuni blindati.

I suoi punti deboli sono: carenze finanziarie, insufficienti basi tecnologiche e la mancanza di una formazione tecnica avanzata. Tuttavia a partire dalla sua fondazione nell'aprile 1975 questa industria è riuscita a ridurre a solo una generazione (10-15 anni) il gap tecnologico con il suo ex-avversario Israele,

nonostante un debito interno estero di \$35 miliardi.

Un momento di particolare crisi ha coinciso con la firma della pace di Camp David (1979) quando i partner finanziatori dell'AOI (Qatar, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti) bloccarono i fondi.

Tuttavia la stessa pace ha aperto la strada ad un'infusione di tecnologie occidentali grazie ad un apposito MoU (1979) che prevedeva come obiettivi strategici:

l'uso delle industrie esistenti per la produzione più rapida dei necessari ricambi;

l'assistenza nell'estensione della vita tecnico-operativa di alcuni equipaggiamenti sovietici altrimenti inservibili dopo il cambio di alleanze;

il risparmio delle riserve valutarie egiziane;

la possibilità di soddisfare più economicamente le necessità della difesa egiziana.

Per otto anni il MoU venne sostanzialmente disatteso da parte americana, anche se le forniture di assistenza ed armamenti avvenivano regolarmente. Solo un incontro al vertice tra il vice-segretario alla Difesa Richard Armitage ed alti esponenti egiziani, tra cui anche Hosni al-Mubarak, ha avviato un concreto trasferimento di capacità tecnologiche con la produzione in loco del carro M-1A1 Abrams.

La struttura dell'industria egiziana è basata su due gruppi: uno nazionale (NOMP, National Organization for Military Production) ed uno inizialmente internazionale, l'AOI. Entrambi i gruppi non sono omogenei per produzione e tecnologie, ma la tendenza è di concentrare le joint ventures nell'AOI, che attualmente conta nove tra ditte e fabbriche.

La NOMP dispone di sette gruppi dei quali i più importanti ai fini di una valutazione del rischio sono:

Arms Group;

Chemical and Explosives Group;

Electronics Group (con la fondamentale Benha Comp. for Electronic Industries o fabbrica nr. 144).

I maggiori sistemi d'arma prodotti su licenza o basati su tecnologia straniera sono:

## Velivoli

caccia Mirage 2000 (Francia)  
cacciabombardiere Shenyang F-7 (Cina)  
elicottero controcarro Gazelle (Francia)  
addestratore Alpha Jet (Francia/Germania)  
addestratore Tucano (Brasile)  
parti del caccia F-16 (USA)

## Naviglio sottile

FAC classe ottobre (URSS/UK)

## Missili

SAM Ta'ir al Sabah (URSS)  
SCUD, SCUD C (Cina)  
Silkorm (Cina)

## Artiglieria

obice D-30M da 122 mm (URSS)  
lanciarazzi multipli da 122 e 132 mm (URSS)

## Blindati

carro M1-A1  
APC Fahd (RFT)  
APC Fahd 30 (URSS)

L'unico grande sistema di progettazione nazionale è l'APC Walid.

## 2.4 Siria

La Siria ha firmato i seguenti accordi multilaterali:  
la Convenzione di Ginevra

il PTBT (Partial Test Ban Treaty)  
l'OSP (Outer Space Treaty)  
l'NPT (Non Proliferation Treaty) senza salvaguardie  
la Convenzione BW (Biological Weapons), solo firma  
la Convenzione Enmod, solo firma

#### Armamento NBC e vettori missilistici

Più fonti indicano la Siria come possessore certo di armi chimiche, considerate come un equivalente "povero" della capacità nucleare di Israele nel passato piano degli anni '80 inteso a raggiungere la parità strategica con Tel Aviv.

È accertata, come si è anche potuto vedere nella guerra del Kuwait, la disponibilità di equipaggiamento di protezione e decontaminazione NBC di provenienza sovietica.

Confermata è la presenza di produzioni e depositi di gas nervini (Tabun e Sarin) e di testate chimiche per i missili, almeno per gli SCUD B. Secondo alcune fonti la provenienza iniziale degli agenti sarebbe sovietica, secondo altri egiziana. Munizionamento chimico è anche disponibile per granate d'artiglieria, bombe e lanciarazzi multipli.

Secondo fonti israeliane sarebbero anche presenti agenti binari e bombe cluster per la dispersione di agenti chimici. Secondo alcune fonti esistono anche testate chimiche per gli SS-21, mentre esperti americani ed israeliani ritengono improbabile l'informazione.

Attualmente la produzione di armi chimiche è concentrata in due-tre stabilimenti a nord di Damasco. Già nel 1987 l'aeronautica israeliana ha messo a punto dei piani di attacco preventivo per distruggere uno stabilimento di produzione.

Il know-how della Siria sembra sia stato messo a disposizione dell'Iran durante le guerre per avviare la produzione di aggressivi chimici in quel paese. Come già notato nella scheda concernente la Libia, questa tecnologia pare abbia continuato il suo percorso da Teheran a Tripoli.

Non confermata è la produzione di testate chimiche in proprio per i missili.

Nemmeno confermabile è l'aiuto nord-coreano per l'aumento della gittata dei missili.

Nel campo delle BW sembra sia in corso una estesa attività di ricerca mentre pare esista una capacità di produzione di botuline ed altri non meglio specificati agenti.

Infine vi sono delle ricerche nel nucleare, ma senza risultati visibili.



## Missili balistici e razzi lanciatori

SCUD B	18 opp. 18 opp. 18	con 54 missili
SCUD C (+)	n.d.	
SS-21 Scarab	18 opp. 24 opp. 36	con 36 missili
FROG-7	24 opp. 24 opp. 18	con 96 missili
M-1B (*)	in via di consegna	

(+) Provenienza nordcoreana. Consegna nel 1992.

(\*) Produzione cinese, raggio 108 km.

Inoltre sono in uno stato non confermato o sono stati cancellati i seguenti progetti:

M-9 (Cina, 600 km portata), negoziato nell'agosto 1989;

Otrag (su collaborazione libica, 300 km portata) cancellato nel 1981;

SS-23 Spider (URSS, 500 km portata) rifiutato nel 1987.

A proposito dei negoziati per gli M-9 si è parlato, ma in maniera non confermabile, dell'esistenza di un accordo saudì-siriano dove, in ricompensa di un intervento siriano in caso di attacco israeliano alle basi missilistiche saudite di IRBM cinesi CSS-2 (1.200 km di portata), Riyad avrebbe finanziato l'acquisto di M-9 per la Siria.

La base industriale

Limitata alla produzione di munizionamento ed armi leggere.

### 2.5 Iran

Armamento NBC e vettori missilistici

La guerra Iran-Iraq ha dato un notevole impulso alla fabbricazione di armi chimiche. Si sospetta l'esistenza di almeno due centri di ricerca e produzione (Mubarka, Arak, Isfahan), mentre esistono depositi di fosgene, iprite e cianogeno. Gli agenti possono venire impiegati con bombe d'aereo o proiettili d'artiglieria.

La produzione di nervini appare iniziata, ma il tipo di agente non è noto. Anche nel campo delle BW la guerra ha spinto programmi di ricerca am-

pi, che porterebbero aver avviato la presente produzione su scala limitata di agenti.

Infine il programma nucleare militare dello Shah, crollato con la rivoluzione khomeinista del 1979, è stato riavviato nel 1981 dopo l'invasione irachena. Innanzitutto sono continuati gli studi sul piccolo reattore dell'università di Teheran.

Nel 1983 è stato ripreso il programma di separazione di radioisotopi con la tecnologia laser, che già era stato molto ben impostato dallo Shah.

Un anno dopo Khomeini cercò di far continuare, apertamente ed occultamente, la costruzione dei due reattori tedeschi di Bushehr (1.300 MW). Tuttavia le due centrali furono ripetutamente bombardate dagli iracheni.

Nel dopoguerra sono emerse numerose notizie che indicavano l'ampliamento dei programmi di formazione di tecnici nucleari e tentativi di ottenere assistenza da: Argentina, Pakistan, Spagna, Germania, Corea del Sud. Se è improbabile che l'Iran riesca a dotarsi di armi prima della fine degli anni '90, è assodato che non risparmia sforzi in questa direzione. Recenti stime della CIA (novembre 1992) valutano realistica la possibilità che Teheran si doti di armi nucleari entro il 2000, ma la stima viene contestata da altre agenzie d'informazione. Ancora nel dicembre 1992 fonti dei servizi segreti tedeschi sottolineavano l'esistenza di un programma nucleare iraniano e la possibilità che desse i primi risultati nel prossimo quinquennio.

Nel campo della produzione missilistica destano particolare preoccupazione le notizie concernenti un accordo tra Teheran e Damasco per la costruzione di un centro di sviluppo e produzione missilistica in Siria con fondi iraniani.

#### missili balistici e razzi lanciatori

Fajr-3	n.a.
Iran-130	n.a.
Mushak-120	n.a.
Mushak-160	n.a.
Mushak-200	n.a.
Nazeat	n.a.
Oghab	n.a.
SCUD B	n.a.
SCUD C	n.a.
Tondar-68	n.a.

### Altri possibili programmi

- M-9            possibile ordine alla Cina  
?                missile non identificato (forse FROG modificato) con portata da  
                 225 km.

L'Iran ha firmato i seguenti accordi multilaterali:

- la Convenzione di Ginevra
- il PTBT (Partial Test Ban Treaty)
- l'OSP (Outer Space Treaty)
- l'NPT (Non Proliferation Treaty) con salvaguardie
- l'SBT (Sea Bed Treaty)
- la Convenzione BW (Biological Weapons), solo firma
- la Convenzione Enmod, solo firma

### La base industriale

Le sue tradizioni risalgono addirittura agli anni '20 con la produzione di munizioni nella fabbrica di Parchin. Comunque i periodi di maggiore impulso per essa sono stati gli anni '60 e '70 del regime dello shah Reza Pahlevi e quelli dal 1980 al 1988 durante la guerra Iran-Iraq.

Nel primo periodo la determinazione dello shah di rendere l'Iran una grande potenza regionale ed i buoni rapporti con Washington permisero inizialmente l'acquisto massiccio degli armamenti migliori ed in un secondo tempo una serie di accordi di coproduzione di: aerei, elicotteri, missili superficie-aria, terminali avanzati e prodotti optronici.

Il secondo periodo ha portato alla rinascita dell'industria bellica, temporaneamente affossata dalla rivoluzione khomeinista e dall'embargo occidentale, proprio per il raggiungimento dell'autosufficienza in alcuni settori chiave.

Tuttavia l'infrastruttura fondamentale dell'industria risale ancora per larga parte ai tempi dello shah ed i suoi maggiori problemi sono: dipendenza dalla tecnologia occidentale; mancanza o scarsità di un'intelligenza tecnologicamente orientata e preparata, mancanza di una infrastruttura industriale sviluppata e bilanciata; quasi nulle capacità di ricerca in loco.

La produzione militare è gestita da tre ministeri: Difesa (Vezarat, anche responsabile per i programmi di infiltrazione tecnologica ed importazione il-

legale), IRGC (Islamic Revolutionary Guard Corps) e ministero Construction Jihad. La massa dei prodotti viene fornita dalla Defence Industries Organization (DIO).

I maggiori sistemi d'arma prodotti su licenza o basati su tecnologia straniera sono:

#### Velivoli

manutenzione (Taiwan)  
cacciabombardiere Shenyang F-7 (Cina)

#### Naviglio sottile

mini-sommmergibili (Nord Corea)

#### Artiglieria

lanciarazzi multiplo BM-21 da 122 mm (URSS)

I sistemi di progettazione nazionale sono:

addestratore Fajr  
aereo leggero Parastu (prototipo)  
elicottero leggero Shabazi  
elicottero controcarro Zafar 300  
missile Shahin-1/2  
missile Nazeat  
missile Iran 130  
APC semicingolato anfibio

## 2.6 Iraq

### Armamento NBC e vettori missilistici

La guerra del Kuwait ha rivelato in tutta la sua estensione i programmi chimici dell'Iraq, anche se l'impiego delle armi chimiche è stato sporadico e

si è limitato alla detonazione di qualche mina chimica di fabbricazione sovietica.

L'Iraq disponeva di imponenti impianti di ricerca e produzione a Salman Pak, Habbaniyya e Samarra per la produzione di iprite, Tabun e Sarin, nonché di agenti nervini persistenti. Le capacità in termini di vettori erano complete e comprendevano: testate di missili, razzi per lanciarazzi multipli, granate d'artiglieria, mine e sistemi di nebulizzazione aerea.

Le recenti ispezioni sotto l'egida dell'ONU hanno portato a concludere che l'Iraq aveva in corso un programma di ricerca sulle armi biologiche all'interno delle installazioni di Salman Pak. Gli agenti studiati erano tra i più pericolosi ed includevano: antrace, cancrena gassosa, tularemia, botulina, brucellosi.

Particolare rilievo ha avuto naturalmente la scoperta dei programmi di produzione di armi nucleari. Oltre al fallito tentativo di attivare una filiera militare con il reattore Tammuz, oggi appare sempre più evidente l'ampiezza del programma segreto di Baghdad. Secondo fonti israeliane, l'Iraq ha investito complessivamente 4 miliardi di dollari ed impegnato circa 20.000 persone nello sforzo.

Fonti del team di ricerca ONU sono inoltre arrivate al fondato sospetto che il programma nucleare che il prof. Jaffar Jaffar, vice-capo della Commissione per l'Energia Atomica Irachena e responsabile del programma nazionale di arricchimento dell'uranio, fosse gestito da un ancora sconosciuto manager, probabilmente nemmeno iracheno, a più alto livello. Il compito di questo responsabile occulto sarebbe stato di collegare il programma di arricchimento con quello di reperimento delle tecnologie, nonché di coordinare al massimo livello l'insieme dei programmi NBC.

I primi sforzi di ricerca sono partiti nel 1959 con l'ordine di un LWR da 5 MW (denominato IRT-2000) all'URSS.

Successivamente fu acquistato dalla Francia nel 1976 il reattore Isis o Tammuz II, un LWR da 800 KW e soprattutto il reattore Osirak o Tammuz I, che sarebbe stato in grado di produrre materiale per almeno tre testate nucleari. Le ispezioni dell'IAEA furono vanificate da opportuni accorgimenti legali e pratici.

L'Iraq, dopo il bombardamento di Osirak, si è particolarmente sforzato da un lato di acquisire le tecnologie connesse alle centrifughe a gas senza troppo successo nel compiere il critico passaggio dal possesso di gran parte delle tecnologie nucleari a tutte. D'altro canto le ispezioni dell'ONU hanno rivelato che un notevole sforzo tecnologico parallelo era in corso avvalendosi dei calutroni, una militare componente di produzione nucleare obsoleta, ma efficace.



Infine è stato rivelato nei tratti essenziali il grande programma missilistico di Saddam.

Esso era basato su tre linee tecnologiche accertate ed una probabilmente tentata. Le prime tre comprendono: le modifiche agli SCUD, i progetti del grande centro di ricerca missilistica Sa'ad 16 (Badr-2000 e Tammuz-1) e il famoso supercannone da 1.000 mm.

Quest'ultimo va considerato come una opzione di riserva vigorosamente perseguita qualora i programmi missilistici avessero incontrato ostacoli insormontabili nella fornitura o nel contrabbando di componenti chiave. Nonostante il prodotto finale dovesse avere la forma di una Grande Berta o più probabilmente della V-3 tedesca (o Tausendfuessler, il supercannone a camere di lancio multiple di Mimojecques) è abbastanza chiaro che non fosse altro che il sostituto tecnologicamente meno complesso di un missile.

La linea forse tentata era la duplicazione del prototipo brasiliano del missile aria-superficie Piranha (portata ca. 1.000). Esso era stato progettato per essere lanciato dall'AMX e sembra fosse costato intorno ai \$50 milioni di sola ricerca.

Nello sviluppo dei programmi missilistici, oltre al molto pubblicizzato ruolo della Germania, sono emerse responsabilità di: Austria, Belgio, Italia, Sud Africa, UK, e URSS. Ancora tutto da chiarire, tranne che nel ruolo di grande finanziatore occulto dello sforzo iracheno, è il ruolo tecnologico degli USA in questa vicenda.

#### Missili balistici e razzi

il numero dei lanciatori non è calcolabile dopo la guerra

Al Abbas	n.a.
Al Hussein	n.a.
FROG-7	n.a.
SCUD B	n.a.
Tammuz	n.a.

L'Iraq ha firmato i seguenti accordi multilaterali:

la Convenzione di Ginevra  
il PTBT (Partial Test Ban Treaty)  
l'OSP (Outer Space Treaty)  
l'NPT (Non Proliferation Treaty) con salvaguardie  
l'SBT

la Convenzione BW (Biological Weapons), solo firma  
la Convenzione Enmod, solo firma

### La base industriale

Durante la guerra Iran-Iraq esistevano almeno sei grandi fabbriche statali dedicate alla produzione delle munizioni. Tutto il resto dell'arsenale proveniva o da importazioni dirette, specialmente per i materiali più sofisticati o da produzioni su licenza di: Belgio, Brasile, Egitto, Francia, Jugoslavia ed URSS.

Nella prima metà degli anni '80 l'Iraq considerò seriamente la possibilità di creare un'industria aeronautica con l'assistenza di Francia, Italia e UK, specialmente nel classico settore degli addestratori avanzati. Tuttavia il progetto abortì, così come non andò in porto il ventilato assemblaggio (1983) di addestratori britannici Hawk a causa dell'intensificarsi della guerra.

Dal punto di vista generale la base industriale irachena ha sofferto della necessità di concentrare preziose risorse sui più ambiziosi e prioritari progetti NBC e missilistici, anche se la prima ed ultima fiera di armamenti a Baghdad ha favorevolmente impressionato gli osservatori stranieri.

Sembra soprattutto che l'industria fosse arrivata al punto di concepire prototipi di sistemi modificati con l'assistenza di tecnici stranieri, ma è rimasta immutata la sua carenza di personale tecnicamente e tecnologicamente qualificato, nonostante l'invio di studenti aerospaziali all'estero.

La sconfitta e le distruzioni ordinate dall'ONU hanno aggravato i problemi di questo settore e probabilmente imposto una battuta d'arresto tra i 10 ed i 5 anni a seconda della complessità del prodotto.

Prima della guerra i maggiori sistemi d'arma prodotti su licenza o basati su tecnologia straniera sono:

### Velivoli

Adnan-1 AEW (Ilyshin Il-76 Candid modificato, URSS)

### Blindati

MT-LB modificato in portamortaio da 120 mm (URSS)

I sistemi di probabile progettazione nazionale sono:

## Missili

Ababil-100 (portata ca. 100 km) sviluppo  
Al-Waleed (portata n.d.) status incerto  
Barq (portata ca. 25 km) status incerto  
Fahd (portata ca. 500 km) status incerto  
Kaser (portata ca. 20 km) status incerto  
Layth (portata ca. 70-90 km) sviluppo  
Nasr (portata ca. 25 km) status incerto  
SAM Ababil (portata ca. 500 km) status incerto

## Artiglierie

obice semovente Majnoon da 155 mm  
obice semovente Al-Faw da 210 mm  
obice Saddam da 122 mm  
razzo Ababil-50 (portata ca. 50 km) sviluppo  
razzo SS-60/Sijeel-60 (portata ca. 60 km)  
razzo Faw-1 (portata ca. 8 km) status incerto

## Munizioni aria-superficie

bomba a guida IR Saqr

## NOTE

<sup>1</sup> Definita come lo spazio strategico che si estende dallo stretto di Gibilterra al Mar Nero, dal canale di Suez allo stretto di Bab el-Mandeb a quello di Hormuz.

<sup>2</sup> Tra cui: munizioni, ricambi a bassa tecnologia, armi da fanteria individuali e di squadra, alcuni veicoli.

<sup>3</sup> La rete integrata NATO di difesa aerea.

<sup>4</sup> Specialmente le battaglie difensive ed offensive irachene intorno a Faw ed alle isole Majnoon, dove l'impiego di armi chimiche ha avuto un notevole peso.

### **III Misure di sicurezza**

#### **7. La gestione multilaterale del rischio e delle crisi, di Ferruccio Pinotti**

#### **8. I movimenti di popolazione dal Medio Oriente e dal Nord Africa, di Giuseppe Barravecchia**



## "LA GESTIONE MULTILATERALE DEL RISCHIO E DELLE CRISI"

FERRUCCIO PINOTTI

### 1. L'INTERVENTO POLITICO-DIPLOMATICO DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI.

I recenti sviluppi della politica internazionale hanno identificato e reso operative nuove possibilità di intervento e cooperazione internazionale finalizzate alla ricerca di misure di sicurezza di tipo preventivo e negoziale, per la soluzione delle crisi e/o l'eliminazione dei rischi di conflitto in aree del globo sottoposte a forti tensioni di natura diversa.

L'idea di creare un sistema di sicurezza collettiva non è ovviamente nuova, - potendosene rinvenire elaborazioni organiche già ai tempi della Lega delle Nazioni e, su un piano di pura prescrizione politico-filosofica, anche molto prima - ma è da pochissimo tempo, si potrebbe dire da tre anni, che il dibattito sulla necessità di dar vita ad un efficace sistema di prevenzione, gestione e soluzione delle crisi sta prendendo corpo.

Ad imprimere una svolta drammatica a questo genere di problematica sono stati essenzialmente due elementi, uno di ordine strutturale, l'altro di carattere episodico.

Il primo fa senza dubbio riferimento al radicale mutamento delle caratteristiche-chiave del sistema internazionale, passato da una configurazione bipolare (si potrebbe dibattere se e quanto "elastica", se con diffusione di potenza o meno) ad una configurazione che in senso stretto potrebbe considerarsi "egemonica", ma che in realtà - per una serie di elementi, quali la proliferazione nucleare diffusa tra alcuni paesi asiatici, mediorientali e latino-americani, la recrudescenza dell'integralismo islamico, la relativa decadenza degli Stati Uniti dal ruolo di superpotenza economica, l'esplosione del nazionalismo nell'ex Unione Sovietica e nell'Est europeo - impone al ristretto blocco dei paesi industrializzati l'individuazione di un sistema di gestione collettiva delle crisi e dei conflitti.

Il secondo elemento, senza dubbio connesso e probabilmente generato dal primo attiene, alle modalità di gestione della crisi Iraq-Kuwait da parte del sistema delle nazioni Unite e delle forze che sono state incaricate di tradurre sino alle estreme conseguenze il complesso di risoluzioni emesse dal Consiglio di Sicurezza.

Si può dibattere sulla natura dell'episodio, sulle responsabilità politiche, sull'influenza esercitata dagli Stati Uniti sulle scelte di un Consiglio di sicurezza non più paralizzato come in passato dal veto sovietico, ma è indubbio che le modalità di gestione della crisi in questione hanno alzato enormemente le attese relative alle performances del sistema di sicurezza collettiva disegnato dalla Carta delle Nazioni Unite.

L'impatto reale e psicologico di questi sviluppi ha sottolineato, per converso, con ancora maggior forza l'elevato livello di disordine che caratterizza il sistema internazionale contemporaneo; un sistema, come si è appena evidenziato, cui viene ora a mancare anche quel minimo di *struttura* che il bipolarismo era, sia pure in modo imperfetto, era capace di garantire. Si assiste così all'esplosione di un elevatissimo numero di tensioni, crisi e conflitti armati che si combinano in maniera del tutto nuova all'assenza di qualsiasi fattore ordinante.

I "focolai" di crisi sono ovviamente numerosi, ma il sottosistema definibile genericamente come "Sud" - e scomponibile più analiticamente nei sottosistemi del Maghreb, Medio Oriente e Golfo, nuovi stati dell'Asia centrale, Turchia e Iran (cui andrebbe aggiunta a pieno titolo l'area balcanica) rappresenta certamente una delle aree in cui i pericoli di esplosione del conflitto sono attualmente tra i più elevati.

Le ragioni di questa affermazione non necessitano di essere approfondite, essendo di esse di palmare evidenza e notevole ampiezza, in quanto spaziano dall'espansione del fondamentalismo islamico al sottosviluppo, dal dissolversi di precedenti assetti geopolitici regionali fondati sul bipolarismo all'accesso a nuove tecnologie militari, che potenziano in maniera inaspettata le capacità offensive di Stati-nazione che si trovano catapultati d'improvviso nel ruolo di "medium powers".

Ciò che comunque viene in rilievo è il fatto che la domanda di intervento pubblico internazionale in funzione di gestione collettiva delle crisi sta crescendo in maniera drammatica; ma anche il fatto che, data la molteplicità dei focolai di tensione e la rapidissima escalation dei conflitti, a dimensioni un tempo impensabili (la situazione in Bosnia-Erzegovina è un esempio lampante), appaiono assolutamente impraticabili le vie classiche di gestione unilaterale delle crisi fondate sul bilateralismo tipico della politica internazionale tradizionale. Né tanto meno può una potenza "egemone" sostenere i costi economici e politici legati all'assolvere per lunghi periodi al ruolo di gendarme permanente, esecutore materiale delle sanzioni, federatore politico di situazioni nazionali o sub-nazionali avviate ad un'entropia sempre più elevata.

Sorge di conseguenza impellente la necessità dell'azione multilaterale, sia in chiave diplomatico-intergovernativa che sovranazionale, grazie al ruolo (in parte) autonomo svolto dagli organismi internazionali esistenti.

E qui si entra in una dimensione di elevatissima complessità sia sul pia-

no teorico che politico-pragmatico, in quanto sono molti gli approcci applicabili ad un range di problemi e di issue-areas che è, di per sé, sterminato.

Conviene fissare tuttavia alcuni punti-chiave dell'analisi.

Il nucleo di norme e di trattati che danno origine al sistema più organicamente fondato di sicurezza collettiva sono senza dubbio quelli che trovano la loro origine nella Carta delle Nazioni Unite. Non a caso, gran parte del diritto internazionale contemporaneo e dell'attività pattizia interstatuale si ispira o discende da questo complesso di norme.

Tuttavia, il proliferare dell'organizzazione internazionale tipico del secondo dopoguerra ha dato origine ad una vasta serie di istituzioni o comunità politiche, (anche questa distinzione è di per sé carica di notevoli implicazioni teoriche e pratiche) che si sono proposte come autorevoli attori della politica internazionale: la NATO, il Patto di Varsavia, l'UEO, i Non-Allineati, la CEE, l'Osa, la Lega degli Stati arabi, l'Oua, la CSCE, la CSCM e molti altri ancora, a seconda del profilo che si vuole prendere in considerazione.

Ognuna di queste organizzazioni o comunità politiche ha assolto una varietà di compiti cooperativi, integrativi, di reciproca assistenza e protezione che hanno avuto (ed hanno) nella maggior parte dei casi una loro indubbia validità.

L'assunto che ha governato il proliferare di questi attori è stata la convinzione che la progressiva ridondanza, duplicazione e sovrapposizione di tali organismi sarebbe stata comunque un fattore positivo e razionale, ai fini della creazione di un sistema di sicurezza collettiva sempre più fondato ed efficiente.

Questa convinzione è espressa con chiarezza nel capitolo V della Carta, allorché (articoli 52 e 53) si riconosce l'esplicito ruolo delle organizzazioni internazionali su scala regionale nel mantenimento della pace, in accordo e con l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

Il principio che ha governato - e governa l'organizzazione internazionale e l'azione multilaterale è in pratica lo stesso che presiede al funzionamento di un jumbo che effettui con regolarità un certo numero di voli transoceanici al mese: data l'elevatezza del rischio, il velivolo dispone non di uno ma di più sistemi di pressurizzazione, non di uno ma di più sistemi frenanti, non di uno ma di più sistemi di controllo radar. In modo che quando uno fallisce subentra l'altro e la situazione di potenziale difficoltà è immediatamente risolta. In questo caso la ridondanza e la duplicazione non sono sintomo di inefficienza ed irrazionalità; ma anzi di alta efficienza ed alta razionalità.

Allo stesso modo, quando si dibatte di sicurezza collettiva, si è soliti considerare come perfettamente integrati i sistemi ONU e NATO, ma anche NATO e UEO, come pure ONU e CEE, o CSCE e NATO, e così via. Esistono perciò procedure che fanno sì che vi siano "fora" in cui esiste un coordinamento tra le scelte militari della NATO e quelle dell'UEO, o un'interazione tra le procedure di soluzione dei messi in atto da CSCE e ONU.

Si può in tal senso ritenere che l'azione sussidiaria o coordinata degli organismi internazionali regionali, rispetto al sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, svolga ancora un ruolo determinante al fine di assicurare l'"enforcement" delle decisioni prese in seno al Consiglio di Sicurezza.

E' impossibile, tuttavia, non osservare la sostanziale irrazionalità di un sistema in cui le istanze politiche e gli strumenti si moltiplicano a dismisura e spesso non in chiave collaborativa ma competitiva. Soprattutto nel momento in cui il rapido mutare della struttura politica del sistema internazionale rende obsoleti e inutili alcuni di questi organismi: è successo per il patto di Varsavia e per il Nam - e forse anche per la CSCM - ma potrebbe accadere anche per la NATO e per l'UEO.

Si impone perciò sempre, nel considerare il ruolo svolto da questi organismi, nell'ambito dell'azione multilaterale mirata a dar vita ad un sistema di sicurezza collettiva, un'attenta considerazione delle contraddizioni intrinseche a questa logica improntata alla ridondanza e all'"overlapping"; quando invece una scelta attenta, da parte dei policy-makers, suggerirebbe di indirizzare le singole politiche estere e le politiche delle organizzazioni regionali al rafforzamento di un sistema unitario efficace e coerente, individuabile con ogni probabilità nel sistema delle Nazioni Unite.

Chiarito questo aspetto, un secondo punto da porre in rilievo è l'assoluta importanza del ruolo giocato in questi anni - e nell'ultimo triennio in particolare - dal sistema di sicurezza creato dalla Carta nel gestire le tensioni e i conflitti perennemente risorgenti nell'area internazionale.

Le procedure (e gli organi) preposti dalla Carta al perseguimento degli obiettivi di sicurezza e soluzione pacifica delle controversie sono molteplici. Esse, comunque, sono mirate alla finalità generale del mantenimento della pace, quel "peace-keeping" che appare essere, nel contesto delle relazioni internazionali contemporanee, come l'obiettivo di valore più desiderabile ed immediato dell'azione multilaterale.

Le azioni finalizzate al peace-keeping possono essere inquadrate essenzialmente in due filoni:

- le misure non implicanti l'uso della forza;
- le misure implicanti l'uso della forza.

## 2. PROCEDIMENTI E METODI DI COMPOSIZIONE DELLE CONTROVERSIE E DELLE DIVERGENZE PERICOLOSE PER LA PACE NELL'AMBITO DEL SISTEMA ONU.

L'art. 33 della carta delle Nazioni Unite, con il quale si apre il capitolo VI, obbliga le parti di una controversia a ricercarne la soluzione con mezzi pacifici ed indica chiaramente gli strumenti mirati a questo fine:

- i negoziati;
- l'inchiesta;
- la mediazione;
- la conciliazione;
- l'arbitrato;
- il regolamento giudiziale;
- il ricorso ad organizzazioni o accordi regionali.

L'articolo 33, al paragrafo 2, e l'articolo 36 danno facoltà al Consiglio di sollecitare le parti di una controversia e più in generale gli Stati tra i quali si manifestino divergenze suscettibili di mettere in pericolo la pace, affinché esse facciano ricorso a mezzi di questo tipo.

La differenza tra l'articolo 33, paragrafo 2 e l'articolo 36 sta nel fatto che il primo si riferisce ad un invito generico da parte del Consiglio, mentre il secondo prevede che l'organo indichi quale specifico mezzo - tra quelli elencati dall'art. 33, o tra altri di natura analoga - sia appropriato in ordine a una determinata questione.

Dei due articoli in esame l'art. 36 è il più importante.

Esso autorizza infatti il Consiglio, ad intervenire "in qualsiasi fase" di una controversia o situazione pericolosa e legittima interventi di vario tipo.

Il tipo più semplice consiste nella mera indicazione del procedimento da seguire, per giungere ad una composizione e quindi -nell'invito agli Stati interessati a negoziare- a ricorrere alla mediazione di altri Stati oppure a sottoporre la controversia ad un arbitro.

Nel rivolgere l'invito, il Consiglio dovrà comunque tener conto delle procedure già avviate dalle parti e della necessità che si ricorra alla Corte internazionale di giustizia, qualora le divergenze si incentrino su un punto di diritto.

Un secondo tipo di intervento inquadrabile nell'art. 36 si ha allorché il Consiglio non si limita ad invitare gli Stati a ricorrere ad un determinato procedimento o metodo, ma predispone esso stesso un procedimento o metodo del genere.

Si giustifica, così, la creazione ad opera del Consiglio di organi sussidiari, composti nei modi più diversi (da membri dell'organizzazione, da funzionari del Segretariato, da Stati membri diversi dall'ONU) e dai quali le parti possono farsi assistere, nella sistemazione della controversia: commissioni di buoni uffici, di mediazione, di conciliazione, ecc..

Nell'esercizio della funzione conciliativa, protagonisti restano, comunque, gli Stati interessati, spettando al Consiglio il solo compito di provocare l'accordo fra questi ultimi.

L'unica cosa che il Consiglio non può fare in base all'articolo 36, neppure al fine di facilitare l'accordo, è l'entrare nel merito delle questioni, il raccomandare cioè come risolvere una certa divergenza, in pratica dire chi ha torto e chi ha ragione.



Il potere di raccomandare soluzioni nel merito (i c.d. "termini di regolamento") è previsto dall'articolo 37 e deve (o meglio dovrebbe) essere esercitato in presenza di rigidi presupposti. Siffatti presupposti sono però caduti nella prassi e possono quindi considerarsi eliminati per consuetudine; con la conseguenza che oggi il Consiglio è del tutto libero, di fronte ad una controversia o ad una situazione pericolosa per la pace, sia di indicare metodi di sistemazione che di raccomandare soluzioni di merito.

## *2.1. Le misure non implicanti l'uso della forza*

Tali misure hanno carattere decisamente sanzionatorio e vengono pertanto comminate contro uno Stato che, a giudizio del consiglio di sicurezza, turbi o minacci la pace o sia da considerare come aggressore. Ad adottarle in concreto sono gli Stati membri dell'ONU, su richiesta del Consiglio.

L'articolo 41 parla di interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, nonché la rottura delle relazioni diplomatiche.

Ma la lista non è tassativa, perché il Consiglio può decretare una qualsiasi altra misura che abbia scopo sanzionatorio e che non comporti l'impiego di forze armate.

Va sottolineato il fatto che, anche un comportamento meramente interno di uno Stato, può indurre il consiglio a ricorrere alle misure dell'art. 41, essendo tali misure sottratte al limite della domestic jurisdiction.

Le misure non implicanti l'uso della forza formano in ogni caso oggetto di una decisione del Consiglio, cioè di un atto che vincola gli Stati membri ad adottarle: ciò si desume dall'art. 39, che prevede che le delibere ex art. 41 abbiano forza obbligatoria, contrapponendole perciò alla raccomandazione.

Nella prassi, però, sono molte le semplici raccomandazioni inquadrabili ugualmente sotto l'art. 41.

come si accennava, l'elenco delle misure non implicanti l'uso della forza contenuto nell'art. 41 non è tassativo.

Una misura atipica, cui il Consiglio è solito ricorrere da qualche tempo, è la delibera che consiste nel dichiarare "invalidi" taluni atti statali interni. A questo tipo di decisione va attribuito il valore di richiesta, rivolta agli Stati membri, di disconoscere le misure "invalidi" e quindi di non applicarle, qualora vengano in qualsiasi modo in rilievo innanzi ai loro organi. Tra le misure atipiche vanno infine annoverate quelle che siano strumentali rispetto alle misure espressamente previste dall'art. 41, quali ad esempio la raccomandazione di intercettare navi o intrecciare relazioni con Stati oggetto di una sanzione.

### 3. LE MISURE IMPLICANTI L'USO DELLA FORZA

Una delle conseguenze di maggior rilievo, derivanti dal nuovo clima cooperativo delle relazioni internazionali - a sua volta generato dal mutato assetto dei rapporti Est-Ovest - è senz'altro l'interesse sviluppatosi in relazione alle tecniche di peace-keeping che, in differenti contesti, iniziano a trovare notevole sviluppo.

Negli ultimi anni, diverse nuove operazioni di "peace-keeping" sono state avviate in differenti aree del globo ed altre sono in fase di attiva elaborazione; a questo tipo di iniziative va aggiunto il consistente ruolo esercitato dalle Nazioni Unite, nel conflitto Iraq-Kuwait e, di recente - anche se in modo molto più sfumato e controverso - nell'ambito dei conflitti che travagliano la ex Jugoslavia e la Bosnia-Erzegovina in particolare.

Questi sviluppi dell'azione multilaterale vanno considerati come un fatto sporadico, come una ripresa momentanea di attività, o indicano un serio sforzo mirato a costruire un più efficace (ed efficiente) sistema di pace e sicurezza internazionale? Ancora, in che modo tale sistema potrebbe essere articolato, al fine di dotarlo di una sua razionalità operativa? Quesiti di questo tipo rivestono in un'importanza centrale dell'indirizzare le politiche di sicurezza nazionali e multinazionali (in chiave regionale e mondiale) ai fini di obiettivi che non risultino confliggenti o generatori di una situazione di maggiore *disordine*, ma che invece diano vita ad una situazione di *stabilità internazionale*, percepibile e configurabile come uno dei "beni pubblici" più altamente desiderabili.

Prima di addentrarci nella disamina degli attori e degli strumenti, che danno attualmente vita al sistema preposto alla gestione multilaterale delle crisi e del rischio, è opportuno però un rapido richiamo all'evoluzione storica, alle circostanze che hanno prodotto gli scenari e le aspettative contemporanee.

Nel 1945 si svilupparono molte speranze in relazione al fatto che le Nazioni Unite avrebbero tratto un'adeguata lezione dal fallimento della Lega delle nazioni. Nel 1945, infatti, la Conferenza di San Francisco diede vita, nel contesto della Carta delle Nazioni Unite, al progetto di un sistema di sicurezza e di pace collettiva.

I pilastri di questo sistema erano fondati sulla rinuncia all'uso della forza da parte dei governi, nelle loro relazioni con le altre entità statuali, sulla composizione pacifica delle controversie e dei conflitti e sull'uso collettivo della forza per far fronte - in caso di estrema necessità - alle minacce alla pace ed agli atti di aggressione.

Il Consiglio di Sicurezza, in questo schema, avrebbe dovuto essere il supervisore e il grande materiale di questi obiettivi, mentre la Corte Internazionale di Giustizia avrebbe dovuto fungere da arbitro degli aspetti legali delle dispute.

Si riteneva che, quando un sistema di questo tipo avesse trovato un vero consolidamento ed una perdurante stabilità, ne sarebbe conseguito - quale esito naturale - un processo di disarmo generale.

Il rapido inizio della guerra fredda e l'escalation militare che ne derivò paralizzarono però rapidamente le attività ed il "decision-making" del Consiglio di Sicurezza, e la prospettiva di tradurre in realtà il progetto di sistema di pace internazionale, contenuto nella Carta delle Nazioni Unite si dissolse completamente.

In luogo dell'atteso unanimismo tra le grandi potenze vincitrici del conflitto, che avrebbe dovuto guidare, in maniera concorde, la vita del Consiglio di sicurezza, prese corpo un atteggiamento improntato all'improvvisazione e mirato a ridurre la portata delle tensioni est-ovest, in modo da consentire al Consiglio di assumere almeno alcune iniziative, nei momenti in cui la pace era gravemente minacciata o nelle occasioni in cui i conflitti sembravano in procinto di avviarsi ad un'escalation incontenibile.

Questi atteggiamenti improntati all'improvvisazione condussero ad un ampliamento del ruolo politico svolto dal Segretario generale come intermediario, all'utilizzo di meccanismi diversi, mirati alla conciliazione ed al "peace-keeping" e allo sviluppo di quella tecnica che ora è denominata come "peace-keeping", ovvero l'uso pacifico di militari come catalizzatore di pace.

Sebbene molte situazioni di conflitto risultassero realmente al di là delle capacità operative del Consiglio di sicurezza - travagliato dalle sue divisioni interne - un certo numero di conflitti regionali, che potevano evolvere in una confrontation tra le superpotenze, vennero risolti e riportati a termini accettabili, grazie a questi mezzi.

In Medio Oriente, nel Kashmir, in Libano, in Congo, a Cipro ed in altre situazioni di elevata tensione regionale o locale la tecnica di "peace-keeping" fu efficace nel dar vita ad una "rete" di sicurezza creando una valida alternativa ad un confronto tra Est ed Ovest.

Questo tipo di soluzioni, oggetto di larga improvvisazione, erano indubbiamente meglio di un conflitto aperto; esse avevano in realtà ben poca somiglianza con il sistema di pace e sicurezza internazionale delineato dalla Carta. Il peace-keeping in quella fase appariva, infatti, nella maggior parte dei casi, ciò che Brian Urquhart (del segretariato generale dell'ONU) ha definito come la "adunata all'ultimo minuto dello sceriffo", ovvero azioni mirate ad evitare il peggio. Questo era ciò che la situazione politica e le relazioni tra i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza permettevano a quel tempo.

Il nuovo clima delle relazioni internazionali, può ora far sì che quella che negli anni scorsi appariva come una azione casuale possa essere trasformata in un sistema internazionale affidabile, in termini di pace e sicurezza. Si è infatti compreso che, la pace e la sicurezza non possono essere raggiunti, sem-



plicemente organizzando una reazione a delle situazioni divenuti critiche. La pace viene preservata al meglio, grazie alla prevenzione. Sicurezza significa, infatti, che una piccola entità statale che ritiene di essere minacciata può rivolgersi al Consiglio di sicurezza e ottenere una adeguata assistenza e se necessario, misure concrete per garantire la sua sicurezza, invece di intraprendere delle misure estreme per proprio conto.

Per quanto riguarda l'evoluzione del peace-keeping nel periodo 1948-78, la funzione originaria delle attività di peace-keeping era il monitoraggio da parte di osservatori militari (disarmati) dell'ONU delle tregue e degli accordi relativi al cessate-il-fuoco.

I Gruppi di osservatori militari dell'ONU in Medio Oriente (UNTSO) e nel Kashmir (UNMOGIP), entrambi creati nel 1948, esistono ancora, sebbene gli accordi di armistizio che l'UNTSO doveva monitorare non siano più operativi. Gli osservatori ONU hanno invece continuato ad avere un ruolo importante, in periodi più recenti, in Iran e Iraq (UNIIMOG) e in America Centrale (ONUCA).

L'uso di forze armate per operazioni di peace-keeping è stato invece introdotto in occasione della crisi di Suez del 1956. La prima forza militare delle Nazioni Unite (UNEF I) fu creata per adempiere alla più elementare delle funzioni di peace-keeping, ovvero l'interposizione e la separazione delle parti in conflitto, grazie alla creazione di zone-cuscinetto.

Il successo inaspettato delle forze UNEF I creò una domanda di operazioni di peace-keeping in situazioni che erano, sul piano politico e giuridico, molto complesse.

Nella crisi del 1958 in Libano, al gruppo di osservazione dell'ONU (UNOGIL) venne richiesto di monitorare e riferire sulle ripercussioni di una situazione politica altamente conflittuale e controversa, con ampie ramificazioni internazionali. La brillante diplomazia di Dag Hammrkjold permise lo sbarco di 10.000 marines americani a Beirut e di esercitare un ruolo di copertura del loro ritiro, così come avvenne per l'assetto costituzionale deciso per il Libano.

In Congo, nel 1960, le forze ONUC, fino ad ora la più consistente forza di peace-keeping, si trovarono in una situazione di caotico conflitto interno del paese: una situazione che era intrecciata al confronto est-ovest sui destini del paese. Le funzioni dell'ONUC erano quelle di assicurare il ritiro di truppe straniere (supportando il governo di nuova indipendenza nell'assunzione di nuove responsabilità) e nel preservare l'integrità territoriale del paese.

Tali obiettivi vennero raggiunti a costi molto elevati, facendo fronte alla enorme violenza diffusa e a tre movimenti secessionisti. Queste operazioni diedero un'attendibile dimostrazione delle difficoltà legate al coinvolgimento di una forza internazionale di peace-keeping nella situazione interna di uno Stato sovrano.

Le violente discussioni riguardo al finanziamento delle operazioni ONUC crearono tra l'altro una grave crisi istituzionale dell'ONU.

La forza di peace-keeping che venne creata a Cipro nel '64 (UNFICYP) ha invece fornito un'interessante esperienza di peace-keeping all'interno di uno stato diviso in due comunità in conflitto. il suo ruolo è perciò consistito nel presidio di una zona-cuscinetto tra di esse. Cipro ha anche reso evidente come sia sconsigliabile affidare l'organizzazione di operazione di peace-keeping a contribuzioni volontarie.

La Forza UNEF II, creata al termine della guerra in Medio Oriente del '73, ebbe invece indubbio successo nel mantenere il cessate il fuoco e nel monitorare e gestire i successivi accordi di disimpegno, che si conclusero con il completo ritiro israeliano dal Sinai e con il trattato di pace Israelo-egiziano del 1979.

La forza UNEF II è stata inoltre lo strumento principale della diplomazia di Kissinger e ha fornito un valido esempio dell'efficacia degli sforzi bilaterali e multilaterali.

UNDOF, la forza creata per presidiare le colline del Golan nel 1947, supervisionò invece il disimpegno delle forze siriane e israeliane e viene considerato un esempio classico di operazione di peace-keeping.

La forza creata per presidiare il sud del Libano nel 1978 (UNFIL) ha fornito invece un'altra serie di esperienze e di lezioni: i problemi connessi ad un mandato formulato in maniera non realistica; la difficoltà ad operare in aree dominate da forze irregolari e assolutamente prive di autorità di governo centrale; i problemi nella limitazione dell'uso della forza in una situazione dove la violenza armata è la norma; l'assenza di determinazione, da parte dei membri del Consiglio di Sicurezza, ad esercitare pressioni per l'esecuzione del mandato che loro stessi avevano votato; la pressione generata sui paesi che avevano fornito personale militare dal fatto che i loro fossero esposti alla violenza armata; gli effetti pratici e psicologici del ritiro del supporto finanziario, da parte di alcuni importanti governi.

Nelle ultime operazioni di peace-keeping, i vecchi principi si sono rivelati adeguati: sono emerse di conseguenza nuove funzioni che stanno a poco a poco mutando il ruolo del peace-keeping.

Il monitoraggio del cessate il fuoco tra Iran e Iraq da parte di UNIIMOG rappresenta una tipica missione di osservazione militare, mentre il piccolo gruppo di osservatori in Afghanistan (UNGOMAP) si è limitato solamente a registrare il rito sovietico da quel paese. il gruppo di osservatori in Angola (UNAVEM) controlla il ritiro delle truppe cubane, come prerequisito per la più ampia operazione civile-militare di transizione in Namibia (UNTAG).

Il successo della missione dell'UNTAG, il ritiro delle truppe sudafricane dall'area, la supervisione del processo elettorale e di confidence-building secondo i dettami all'accordo internazionale sono di grande interesse. Tuttavia



riguardano una situazione che è improbabile che si possa ripetere.

Nel Centroamerica, la forza ONUCA combinò una serie di elementi: controllo e verifica sul luogo della cessazione dell'aiuto alle forze irregolari e non uso del territorio di un paese per attacchi ad altre nazioni; supervisione della smobilitazione e del rimpatrio dei guerriglieri contras; operazione civile per la supervisione delle elezioni in Nicaragua (ONUVEN).

Due altri sforzi di peace-keeping sono stati poi attuati in tempi recenti: la supervisione del referendum nel Sahara dell'Ovest e il supporto ad un sistema di transizione e di governo in Cambogia; quest'ultima operazione, si è mostrata la più ambiziosa e la più difficile tra quelle finora intraprese dalle Nazioni Unite; essa rende il fatto che la tendenza sembra essere quella ad un progressivo coinvolgimento delle Nazioni Unite nella situazione interna di stati sovrani.

La nuova tendenza relativa all'utilizzo peace-keeping indica in tal senso che, nei prossimi dieci anni, il ricorso a questa tecnica aumenterà considerevolmente. L'interrogativo è, perciò, se questa sempre maggiore domanda di intervento necessiterà di essere tradotta in un coerente sviluppo ed in un mutamento degli attuali principi e strutture, deputati agli interventi di peace-keeping.

Due questioni appaiono essere di particolare rilievo.

La prima riguarda il problema della sovranità, nei termini del principio della necessità del consenso della forza e se un maggior impiego di questa sia desiderabile o necessario nel prossimo futuro.

Un clima maggiormente cooperativo all'interno del Consiglio di sicurezza appare rilevante, per entrambe queste problematiche.

Le implicazioni di questi sviluppi, riguardo ai limiti della sovranità nazionale, sono indubbiamente considerevoli.

Il peace-keeping è comunque solo uno degli ambiti in cui emerge attualmente con forza la necessità che le organizzazioni internazionali entrino, in alcuni casi, nella sfera che finora è stata considerata come l'ambito classico del diritto degli stati sovrani.

Il presupposto classico sotteso all'emergere di queste domande è che il bene generale - nel caso del peace-keeping il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale - richiede qualche forma di limitazione della autorità degli stati sovrani. Se si desidera che questo tipo di evoluzione abbia successo, è importante riuscire a negoziare accordi giuridici, ad ogni stadio della sua realizzazione, al fine di fissare punti fermi.

Un esempio in questa direzione può essere considerato lo Status of Force Agreements negoziato nel '56 con l'Egitto e prevedeva la presenza di UNEF I sul suolo egiziano, un accordo che fornì uno schema operativo generale e un precedente importante per le iniziative successive di peace-keeping.

Uno sviluppo plausibile dei nuovi rapporti, all'interno del Consiglio di Sicurezza, sembra essere il fatto che il nuovo unanimismo, tra i membri perma-

nenti del Consiglio, consisterà in un considerevole ampliamento dell'ambito delle situazioni in cui il consiglio potrà raggiungere accordi sull'uso delle operazioni di peace keeping. Tali ambiti giungeranno a comprendere situazioni interne di stati sovrani, quali quelle verificatesi in Cambogia.

Potrà inoltre ispirare un approccio molto meno diffidente, nei confronti dei gruppi armati regolari, operanti all'interno degli Stati sovrani. Se sarà così, l'autorità e l'efficacia delle forze di peace-keeping dovrà essere rafforzata.

#### 4. UNA TIPOLOGIA DEL PEACE-KEEPING

Nell'affrontare le prospettive di una maggiore richiesta di intervento internazionale in termini di peace-keeping è utile riassumere una tipologia delle operazioni di peace keeping.

Ovviamente, si tratta di schematizzazioni atte a mettere in luce "policy issues" e non di descrizioni efficaci della realtà.

In concreto, esistono diverse categorie di operazioni; lo spettro delle operazioni potenziali, che vanno dalla deterrenza all'intervento armato a fini punitivi, può essere così delineato:

- Prevenzione di conflitti futuri o azioni mirate ad evitare il risorgere di conflitti precedenti;
- interposizione di forze di pace, allo scopo di separare le parti e creare zone-cuscinetto;
- recupero di situazioni deteriorate sul piano dei rapporti politici, ovvero ritorno alla situazione status quo ante;
- preservazione della pace quando essa sia particolarmente fragile o sottoposta a minacce;
- facilitazione dei processi di conciliazione e di soluzione politica delle controversie, vegliando sull'attuazione degli accordi presi;
- protezione della stabilità interna di una paese o di un'area, misure atte a imporre il rispetto della legge e della sicurezza collettiva, vigilanza sul permanere dei servizi pubblici essenziali;
- applicazione delle decisioni del Consiglio di Sicurezza;
- azioni punitive della violazione degli accordi e/o delle decisioni prese dal Consiglio.

Fino ad oggi, le operazioni di peace keeping hanno raramente comportato azioni di "enforcement" o punitive, ma sono emersi elementi, in alcune operazioni precedenti, che fanno pensare che passi ulteriori in questa direzione possano diventare frequenti in futuro.

Alle forze di peace keeping vengono però affidate per ora, solamente missioni specifiche, svolte utilizzando unicamente le tecniche proprie del peace keeping. In proposito possono essere individuati i seguenti tipi di missione:

- Osservazioni di attività ritenute rilevanti nell'area delle operazioni;
- attività di reporting in relazione ad eventi nell'area delle operazioni;
- prevenzione di incursioni da parte di truppe e mezzi;
- supervisione dell'attuazione di accordi nel conteso dell'area delle operazioni;
- disarmo dei contendenti nell'area delle operazioni;
- decompressione delle tensioni accumulate nell'area, attraverso una presenza costante.

In ogni caso, poiché la diversità delle necessità tende a crescere, l'unicità delle tecniche di peace keeping tende a perdersi, e ciò forse a detrimento del suo successo.

La qualità principale della tecnica di peace keeping è infatti connessa alla possibilità di evitare, in maniera deliberata, l'uso della forza e al fatto di rappresentare un'autorità mandataria, piuttosto che non all'impiego di armi e alla volontà di ridurre l'orgoglio e di instaurare un clima di fiducia ed un'enfasi sulla riduzione delle tensioni che sulla rappresaglia.

E' una tecnica che differisce in maniera significativa dalle correnti procedure operative degli eserciti regolari. E' stato qualche volta argomentato che essa è una tecnica militare particolarmente adatta a paesi senza ambizioni d'influenza in politica estera e con una forte tradizione umanitaria. Un simile approccio può condurre a un malcelato tentativo di stabilire una gestione oligopolistica del peace-keeping, da parte delle grandi e medie potenze del mondo industrializzato.

Per quanto riguarda le "precondizioni" per il peace keeping, sul piano tecnico, diverse condizioni devono essere rinvenute affinché una missione di peace keeping possa essere avviata con possibilità di successo venga lanciata. Esse sono state così sintetizzate:

- consenso da parte delle parti coinvolte;
- supporto continuo da parte delle autorità mandataria;
- forza militare efficace;
- un mandato chiaro e raggiungibile;
- il mantenimento di una stretta neutralità;
- nessuna attuazione di volontà o soluzioni "esterne".

## 5. LE AZIONI REGIONALI "AUTORIZZATE" DAL CONSIGLIO DI SICUREZZA

Una previsione importante della Carta in materia di mantenimento della pace è contenuta nell'art. 52, che riconosce espressamente le organizzazioni internazionali create su scala regionale e sottolinea il loro compito di dirimere questioni (di carattere locale) tra i paesi che ne fanno parte. La disposizione è

rafforzativa, visto che il ricorso ad organizzazioni regionali é già menzionato all'art. 33 come uno dei mezzi di regolamento pacifico delle controversie.

Importante é invece l'art.53, che si occupa delle organizzazioni regionali che perseguono scopi di difesa e di mutua assistenza tra i membri in caso di eventi bellici o parabellici. Esso prevede che il Consiglio di Sicurezza utilizzi "gli accordi o le organizzazioni regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione" ed aggiunge che "nessuna azione coercitiva potrà venire intrapresa in base ad accordi regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza". La norma va coordinata con l'art. 51, che ammette la legittima difesa collettiva in caso di attacco armato e che fu anch'esso concepito con riguardo alle organizzazioni regionali. Queste ultime, possono dunque agire coercitivamente su autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, oppure senza l'autorizzazione del Consiglio, ma solo per far fronte ad un attacco armato.

Dato che l'azione coercitiva contro uno Stato necessita dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, le organizzazioni regionali appaiono sotto questo aspetto, come é stato giustamente rilevato dal Quadri, quasi come "organismi decentrati delle Nazioni Unite".

Questo aspetto viene considerato attualmente come uno dei punti di forza nella creazione di un sistema di sicurezza collettiva efficiente da parte dell'ONU.

Tuttavia si può rilevare come il coordinamento delle organizzazioni regionali all'azione ONU sia stato, in passato, estremamente difficoltoso e controverso.

E' stato solo in occasione dell'intervento di "legittima difesa collettiva" contro la minaccia della pace rappresentata dalla violazione irakena al Kuwait che - sia pure a prezzo di un intensissimo "bargaining" - si é riusciti a realizzare un'azione coercitiva che si é mossa nel pieno mandato del Consiglio di Sicurezza.

Ed anche in questo caso, si può obiettare che, ad essere utilizzati quali esecutori materiali delle decisioni del Consiglio di Sicurezza, sono stati quelli che la Carta genericamente menziona col termine "alcuni Stati" più che non la Nato o l'UEO in senso stretto, che come tali non hanno ricevuto alcun mandato ufficiale da parte del Consiglio. Anche se - stando a quanto é stato dichiarato da alcuni esperti - una qualche forma di coordinamento logistico ha avuto certamente luogo in quella occasione.

Come si é avuto modo di sottolineare, discutendo della "ridondanza" e della "sovraposizione" insite al sistema di sicurezza collettivo disegnato dalla Carta, resta perciò da dimostrare l'efficacia e l'efficienza di un sistema in cui una serie di organizzazioni sono chiamate a porre in essere il mandato dell'Onu.

## 6. IL DISARMO: UNO DEGLI OBIETTIVI CENTRALI DEL SISTEMA ONU PER LA CREAZIONE DI UN SISTEMA DI SICUREZZA COLLETTIVA

La più sintetica definizione di disarmo è stata fornita nel 1961 da Hedley Bull: "Il disarmo è la riduzione o l'abolizione degli armamenti. Esso può essere unilaterale o multilaterale, globale o regionale, di vasta portata o parziale, controllato od incontrollato".

Herbert York, direttore di vari istituti di ricerca legati allo sviluppo delle armi nucleari negli Stati Uniti ed in seguito ambasciatore degli Stati Uniti per le conversazioni ginevrine sul disarmo nell'amministrazione Carter, dava la seguente definizione del termine "disarmo": "L'obiettivo del disarmo, è la completa eliminazione delle armi nucleari. Il *processo* del disarmo nucleare consiste in quelle azioni e politiche che siano in grado di condurre il pianeta verso questo obiettivo.

Elementi di un simile progresso includono importanti riduzioni nel numero globale di armamenti, l'eliminazione delle armi nucleari da certe aree specifiche, o in forma totale o almeno delle armi più importanti. L'obiettivo del disarmo nucleare completo è di eliminare nel suo insieme la probabilità di guerra nucleare; lo scopo delle varie misure parziali che costituiscono gli elementi del processo è quello di eliminare o ridurre sostanzialmente le possibilità di guerre nucleari di vario tipo o in alcune aree, facendo progredire il processo globale verso l'obiettivo finale".

Il termine "disarmo", accogliendo queste definizioni - e in particolare l'ultima connotazione proposta - può quindi essere definito come un insieme di mezzi volti a raggiungere il fine immediato della prevenzione della guerra (della guerra nucleare in particolare, ma non solo) e mirati a creare le condizioni che possano dar vita ad una situazione di pace durevole, in cui l'elemento della sicurezza sia prevalente sia a livello nazionale che internazionale.

Il disarmo come strategia politica implica di conseguenza una serie di misure mirate a controllare, limitare e ridurre il potenziale militare, quindi i sistemi d'arma (nucleare, biologico, chimico, radiologico e convenzionale), le forze armate e l'apparato tecnologico e industriale preposto alla ricerca, allo sviluppo e alla produzione di mezzi militari.

L'obiettivo a lungo termine di un processo finalizzato ad un disarmo generale e completo implicherebbe necessariamente la volontà e la disponibilità concreta da parte degli Stati nazionali ad abbandonare i mezzi per realizzare i propri fini o proteggere i propri interessi tramite la minaccia o l'uso della forza.

Ciò implicherebbe anche - quale ovvia conseguenza la creazione di un sistema globale di sicurezza collettiva dotato dei mezzi di coercizione necessari alla volontà politica della società mondiale per punire qualsiasi stato o en-



tità produca una grave minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Un'ampia strategia mirata e finalizzata ad obbiettiva di questo tipo rappresenta certamente uno dei punti fondanti della Carta delle Nazioni Unite. Ma l'obbiettivo, per ora probabilmente utopico, di una pace fondata su un diritto mondiale tradotto in realtà del disarmo, è stato progressivamente rivisto, negli scorsi decenni, a favore di strategie mirate a prevenire e ridurre la probabilità di conflitto militare.

Si è cercato di perseguire questo fine sia cercando di eliminare o neutralizzare le cause che possono condurre alla guerra, sia contribuendo ad una stabilità politica che consenta i processi di modernizzazione in quelle aree del globo dove, statisticamente, la maggior parte dei conflitti ha avuto luogo. Ma anche cercando di definire condizioni di creare stabilità strategica in quelle regioni del globo in cui la parte più consistente degli armamenti nucleari è stata dispiegata in tempo di pace.

Le misure di controllo degli armamenti sono state in questo senso legittimate dai loro sostenitori sin dai primi anni '60 come strategie politiche utili ad elevare il livello della stabilità strategica, neutralizzando le opzioni nucleari di "first strike". Il progresso dei negoziati in questo settore è stato indubbiamente enorme dall'avvento, della leadership sovietica di Mikhail Gorbaciov.

I trattati conclusi in questa fase - ed anche in quella della presidenza Eltsin - hanno mutato radicalmente gli scenari della politica mondiale in questo ambito di vitale importanza.

Ma la rapida decadenza del sistema comunista sovietico, il dissolversi del patto di Varsavia ed il progressivo smantellamento degli arsenali legati al confronto Est-Ovest non hanno di per sé ridotto l'elevato potenziale di conflitto che permane nel sistema internazionale.

Vaste aree del globo - America latina, India, Pakistan, Israele, Iraq e probabilmente altri paesi medio-orientali ed asiatici - hanno ampio accesso alla tecnologia nucleare o hanno già sviluppato "nuclear capabilities" in grado di dare corsi imprevisibili al sorgere di tensioni, crisi o conflitti nelle aree di reciproca appartenenza.

Appare perciò vitale mirare alla creazione di politiche e misure di disarmo che conducano; alla creazione di un sistema globale di sicurezza collettiva.

La Carta delle Nazioni Unite ha in questo senso ravvisato nel "disarmo" e nella regolamentazione degli armamenti gli elementi centrali nella costruzione progressiva di un sistema di sicurezza internazionale.

Fin dagli inizi della sua attività, L'Assemblea Generale ha infatti riconosciuto il ruolo centrale del disarmo in rapporto ai temi della pace e della sicurezza.

Quest'ultima, tra l'altro, sono stati sin d'allora oggetto di discussione e di elaborazione collettiva ad ogni Sessione dell'Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza.

In passato, tuttavia, le proposte tese ad un disarmo completo e generale hanno finito per costituire soltanto dei mezzi di pressione nella competizione psicologica tra le super-potenze e le loro rispettive alleanze militari. Già nel 1970, in una dichiarazione, adottata il 24 ottobre, l'Assemblea Generale espresse la sua speranza di "muovere verso una limitazione e riduzione degli armamenti e verso un disarmo generalizzato" e invitò tutti i governi a "compiere progressi concreti verso l'eliminazione delle armi ed il raggiungimento dell'obiettivo finale, il disarmo generale e completo sotto un effettivo controllo internazionale".

Anche il Documento finale della decima sessione speciale dell'Assemblea Generale dedicata al disarmo (1978) invitò tutti gli Stati "ad abbandonare l'uso della forza nelle relazioni internazionali ed a ricercare la sicurezza tramite il processo del disarmo, attraverso una graduale ma effettiva azione che abbia inizio con una riduzione del livello attuale di armamenti".

Mentre il Documento Finale insisteva nel proporre il disarmo generale e completo sotto effettivo controllo internazionale quale "obiettivo finale", esso sottolineava l'importanza dell'obiettivo immediato "dell'eliminazione del pericolo di guerra nucleare e l'attuazione di misure per fermare e far regredire la corsa degli armamenti, ma anche la necessità di chiarire il percorso verso una pace durevole".

Il Documento Finale offriva non solo una serie di obiettivi generali in relazione al disarmo, ma anche un programma di azione ed alcune raccomandazioni specifiche riguardo al miglioramento della metodologia operativa utilizzabile per il disarmo. E' giusto però rilevare che il Documento Finale non offriva una precisa definizione del concetto di "disarmo", nè discuteva con accuratezza il termine "controllo degli armamenti".

Due anni dopo, nel 1980, il Congresso Mondiale sull'educazione al Disarmo, organizzato dall'UNESCO, definiva il termine "disarmo", nel suo documento finale, "come ogni forma di azione mirata a limitare, controllare o ridurre gli armamenti, incluse le iniziative di disarmo unilaterale e, come ultimo stadio, il disarmo generale e completo sotto effettivo controllo internazionale. Il disarmo - continuava il documento deve essere anche inteso come un processo mirato alla trasformazione dell'attuale sistema di Stati Nazionali armati in un nuovo ordine mondiale caratterizzato da una pace disarmata, nel quale la guerra non sia più uno strumento di politica nazionale e in cui i popoli determinino il loro futuro e vivano in una sicurezza basata sulla giustizia e sulla solidarietà".

Da questi elementi emerge chiaramente come persino nella definizione

concettuale di termini come "disarmo" o "controllo degli armamenti" non semplice giungere ad una formulazione univoca.

"Disarmo" e "controllo degli armamenti" possono essere senz'altro come un "processo" che conduca ad una situazione durevole di pace e sicurezza internazionale, ma possono anche essere considerate come "esito" di un processo di negoziato permanente e di costruzione della stabilità e della fiducia che consenta di fatto il raggiungimento di accordi concreti.

In questo senso assumono notevole rilievo quelle procedure quali le "confidence building measures" o quelle tecniche di negoziato e peace-making che - in una vasta serie di ambiti, specie in ambito CSCE e CSCM - vengono ormai considerate come pre-condizioni chiave per negoziati di controllo e disarmo.

## 7. LA NATO

La Nato rappresenta senz'altro uno degli attori chiave nella costruzione di un sistema di sicurezza collettivo che affronti in maniera ordinata e razionale il problema della gestione dei rischi e delle crisi provenienti da Sud, comunque esso si voglia intendere e definire questo sottosistema: area del mediterraneo, Medio-orientale, nuovi Paesi dell'Asia centrale.

Ponendoci nella prospettiva dei paesi Occidentali membri della Nato, è possibile identificare due approcci nei riguardi del sottosistema in questione: il primo è quello che in passato è stato spesso denominato come "cintura di sicurezza", il secondo è quello della "stabilità globale". Entrambi questi approcci riconoscono ed affermano l'importanza della regione Sud della Nato (e mediterranea più globalmente) per la sicurezza europea e mondiale.

La prima ottica è fondata sull'assunzione che la regione in questione rappresenta un'area potenziale di crisi difficilmente gestibile senza l'intervento diretto da parte degli attori chiave del sistema internazionale; un'area, tra l'altro, che si presenta come troppo rischiosa e soggetta al mutamento per poter consentire l'assunzione di impegni nel lungo periodo.

Il principale obiettivo - secondo questo approccio - dovrebbe essere la definizione di una strategia per la "limitazione dei danni" provenienti dalla intrinseca instabilità della regione..

Il principale strumento della politica della Nato in quest'area dovrebbe essere - secondo questa scuola di pensiero - l'uso della forza militare nelle situazioni e nei luoghi in cui essa si renda necessaria.

All'opposto, il secondo punto di vista è fondato sull'idea che la l'instabilità di fondo della regione mediterranea - mediorientale possa essere consistentemente attenuata, che esista sufficiente volontà e capacità politica-da par-

te di un certo numero di attori atte a stabilire un insieme di relazione pacifiche.

Si ritiene inoltre che la stabilità dell'area può essere fondata sulla crescente consapevolezza dell'esistenza di alcuni importanti interessi comuni tra i paesi mediterraneo/mediorientali e quelli europei. Gli strumenti di questo tipo di approccio sarebbero, tendenzialmente, più di natura economico politica che militare.

I due approcci possono, in teoria, essere anche complementari; esiste però, in concreto, una forte differenza tra l'approccio "americano" fondato sull'informazione degli alleati Nato (e la ricerca di una partecipazione di questi) in relazione a scelte politiche che in sostanza sono già state compiute e a Washington- una politica, questa, coerente con l'approccio legato al concetto di "cintura di sicurezza"- ed una politica organica di condivisione delle scelte strategiche, attualmente necessaria ad un approccio più sistematico alla sicurezza globale nell'area in questione.

Il primo metodo richiede essenzialmente un appoggio alla visione statunitense della politica internazionale, il secondo un efficace coordinamento di politiche ed un reale negoziato interno permanente.

L'Alleanza Atlantica ha affrontato questa contraddizione in modo "morbido" ed evolutivo, attraverso una formulazione estremamente cauta delle proprie dichiarazioni ufficiali che però ha lasciato spazio da una progressiva espansione degli interessi e delle aree in cui la Nato rivendica una competenza. La sintesi di questo "doppio binario" è espressa sinteticamente nel "lasciateci fare il meglio di ciò che possiamo" e il "Se qualcuno desidera fare di più permetterglielo" che erano già presenti nell'Harmel report del 1967, ma vennero o esplicitati in maniera ancora maggiore nel comunicato finale del giugno '83 del Consiglio del Nord Atlantico di Parigi.

In questa occasione, e in altri comunicati successivi, gli alleati riconobbero che eventi al di fuori dell'area del trattato possono essere rilevanti per i loro interessi comuni quali membri dell'alleanza.

Da allora, nelle occasioni in cui si stabilisca che i comuni interessi degli Stati membri sono chiamati in causa, essi sono invitati a prender parte a tempestive consultazioni.

Da esse può essere stabilito con una certa quota di "military capabilities" deve essere allocata nell'area del trattato interessata dalla minaccia, allo scopo di dar vita ad un'adeguata struttura difensiva.

La sola materia su cui esiste però un vero accordo formale è in realtà quella legata al principio delle "tempestive consultazioni" in caso di crisi; non è invece chiaro quale tipo di consultazioni debbano essere tenute, né le circostanze precise in cui esse debbano essere avviate, a parte il generico dettato "se il comune interesse è minacciato".

L'inefficacia e la ridondanza di questo sistema di consultazione coordi-



namento sono un indicatore chiaro della mancanza di una volontà politica determinata a far sì che la machinery della Nato funzioni in maniera realmente efficiente ed operativa.

E' quindi evidente la necessità di un chiarimento riguardo agli strumenti e agli obiettivi della azione congiunta e circa i tempi ed i modi di un miglior coordinamento tra gli alleati, in modo da evitare risposte isolate o comportamenti conflittuali. E' possibile comunque rilevare la tendenza in atto ad una più stretta cooperazione tra alcuni paesi atlantici della fascia Mediterranea.

Nell'ambito della Nato, gli accordi militari ed operativi tra Italia e Francia (inclusa la creazione di un nuovo sistema satellitare per la sorveglianza delle tensioni e il monitoraggio della crisi), tra Italia e Spagna, e tra Francia e Spagna rappresentano i primi passi di un processo teso al rafforzamento della sicurezza occidentale nell'area mediterranea e medio-orientale. Una serie di accordi in materia di anti-terrorismo sono stati poi definiti tra questi paesi e numerosi Stati arabi moderati.

Non esiste però ancora alcuna struttura o accordo collettivo che definisca con chiarezza i mezzi e gli obiettivi di un sistema di sicurezza e di gestione delle crisi vero e proprio.

I principi generali di azione dei paesi della Nato in questa parte del mondo sono stati infatti oggetto di un costante riesame collettivo e di una parziale ridefinizione, ma possono e devono essere ulteriormente formalizzati (anche su un piano giuridico) al fine di dar vita ad accettabili livelli di coordinamento, cooperazione politica e unità di azione fra i membri dell'alleanza.

Gli attuali livelli di coordinamento e consultazione non possono essere considerati come una risposta idonea ad affrontare le vaste sfide politiche che emergono dal lento e difficile processo di modernizzazione che è in corso nell'intero sottosistema, né per affrontare le crisi locali che emergano nell'area in questione.

La dichiarazione formale secondo cui "le maggiori potenze devono assumersi responsabilità specifiche e definite", contenuta nel "Four Institutions Report" è in questo senso valida e in effetti alcuni degli attori-chiave delle relazioni internazionali si sono assunti gravose responsabilità in diverse occasioni (ad esempio in Sinai, nel libano e nel Golfo), in relazione ai propri interessi politici e alle diverse "capabilities" militari.

I rapporti tra USA, Gran Bretagna, Francia e Italia - che appaiono come i portatori di maggiori interessi diretti nella regione - dovrebbero essere in questo contesto oggetto di discussioni più approfondite e di una ridefinizione delle procedure operative. Il problema attuale della Nato non è infatti soltanto quello di essere d'accordo sui 'principi generali', ma di definire la necessaria struttura di consultazione e decision-making atta a tradurre tali principi sia nel contesto dei canali diplomatici o istituzionali esistenti, sia in altri contesti.



Le "zone di frontiera" dell'azione politico-militare dell'alleanza rappresentano un ambito in cui il processo di costruzione istituzionale degli anni del dopoguerra, per quanto utile, ha lasciato enormi carenze.

#### 8. L'UNIONE EUROPEA OCCIDENTALE (UEO)

La Unione Europea Occidentale rappresenta certamente un altro momento di notevole importanza istituzionale nella definizione di un sistema di sicurezza collettiva.

Il suo ruolo è stato per molti anni essenzialmente quello di un supporto decisionale e di coordinamento politico tra i membri europei dell'alleanza atlantica.

Da qualche tempo però, in particolare dall'entrata in vigore (nell'87) dell'Atto Unico europeo - ma soprattutto con l'approvazione del trattato di Maastricht (1991) - il suo rilievo, quale ossatura portante di un futuro sistema di sicurezza comunitario, è cresciuto in maniera estremamente rilevante, tanto da porre molteplici quesiti sulla metodologia di coordinamento con altre istanze quali Nato, Csce, Cee, Onu.

E' quindi utile addentrarsi brevemente nella disamina delle sfide che attendono l'Unione europea occidentale nell'attuale contesto delle relazioni internazionali.

La nuova formulazione del trattato di Bruxelles avvenuta nel 1987 (quello originaria risale al 1948 e fu firmata da Gran Bretagna, Francia, Olanda Lussemburgo, mentre l'Italia e la repubblica Federale Tedesca aderirono nel 1954) attribuisce alla Unione Europea Occidentale una chiara responsabilità per quanto riguarda la protezione dalle minacce e la difesa degli interessi dei suoi membri nel contesto internazionale.

Il preambolo dichiara infatti che le Alte Parti Contraenti sono tenute a "garantirsi assistenza reciproca, in ossequio alle previsioni della Carta delle Nazioni Unite, nel mantenere la pace e la sicurezza internazionale e nel resistere ad ogni politica di aggressione venga mossa contro essi".

L'articolo VIII, paragrafo 3, del trattato attribuisce inoltre alla UEO una competenza molto ampia anche al di fuori dell'ambito europeo-continentale: "Su domanda di una delle Parti Contraenti, il Consiglio deve immediatamente riunirsi al fine di consentire alle Parti di consultarsi in ordine ad ogni situazione che possa costituire minaccia alla pace - in qualsiasi area tale minacce possa sorgere - o un pericolo alla stabilità economica dei membri dell'Unione.

Nella piattaforma politica dell'incontro dell'Aia del 1987, i membri della UEO espressero nuovamente in modo formale la loro intenzione di concentrare le proprie politiche relative "alle crisi esterne all'Europa, nella misura in

cui esse possano influenzare significativamente i propri interessi di sicurezza.”

I paesi membri della UEO, a questo riguardo, dispongono di una maggiore libertà d'azione di quella che é consentita loro nell'ambito della NATO.

Le ampie competenze della UEO, che riguardano paesi europei che hanno capacità di azione politica e militare in aree estreme al contesto europeo, rappresentano secondo alcuni teorici un vantaggio consistente per l'Alleanza atlantica, in quanto determinano un elevato potenziale di coordinamento e azione congiunta tra i paesi europei e tra questi ed i loro alleati statunitensi.

Nell'ambito della struttura UEO post-1987, non esiste tuttavia alcun meccanismo automatico - fondato su procedure precedentemente concordate - che sia in grado di mobilitare forme di consultazione e azione politica atte a identificare reazioni appropriate a crisi esterne al contesto comunitario.

Il Consiglio della UEO (l'organo principale dell'organizzazione, in seno al quale le parti si consultano su ogni situazione che possa costituire una minaccia alla pace) può analizzare questo tipo di problema solo in relazione a fatti contingenti e su iniziativa degli stati membri della Presidenza UEO in corso.

Già nella fase che vide l'inizio delle prime operazioni nel Golfo Persico (1987-1988), i membri della UEO discussero la necessità di un meccanismo di consultazione regolari atto a rispondere a minacce potenziali provenienti dall'area extra comunitaria.

Due posizioni emersero da quel dibattito: la prima rifletteva il desiderio di operare un riesame complessivo delle minacce potenziali, di analizzare i rispettivi programmi di aiuto ai paesi del Mediterraneo/Medio Oriente in materia di sicurezza e le rispettive “capabilities” in termini di azione militare in territori situati nell'area in questione.

Un secondo approccio, adottato dalla maggior parte degli stati membri, era invece favorevole a reazioni modulate e “ad hoc” ad ogni crisi che potesse sorgere in futuro.

Ciò implicava il rifiuto a prendere in considerazione la possibilità di una creazione di strutture speciali o la predefinizione di procedure specifiche di consultazione.

Le limitazioni imposte da questa scelta di fondo erano chiaramente illustrate nell'analisi contenuta nella replica del Consiglio permanente, dell'aprile 1990, alla Raccomandazione dell'assemblea della UEO: “Il coordinamento dell'azione delle forze armate dei paesi membri della UEO rappresenta un esempio di utile cooperazione tra gli Stati membri. Tuttavia, la creazione di contingenti per operazioni di “peace-keeping” é una questione che deve essere decisa a livello nazionale da ogni singolo paese. Non é compito o responsabilità della UEO quella di rendere noto in anticipo che il fatto che gli Stati membri stanno preparandosi a coordinare un simile tipo di azione; ogni deci-



sione nazionale tesa ad impegnare forze militari dovrebbe essere presa con dovuto riguardo al contesto politico generale, che è nei fati una questione legata alla CPE, la cooperazione politica europea”.

Ma, in tempi recenti, l'invasione e l'annessione del Kuwait da parte dell'Iraq (nell'agosto 1990) hanno fornito un test efficace della determinazione e della volontà di avviare un'azione realmente concertata da parte dei paesi della UEO.

Con l'approvazione della risoluzione 661, nella quale il Consiglio di sicurezza dell'ONU ordinò il boicottaggio economico e militare dell'Iraq, divenne infatti evidente che da parte degli Stati membri della UEO sarebbe stato necessario un consistente sforzo navale atto a rendere efficaci le sanzioni economiche ed effettivo l'embargo decretato dal Consiglio di Sicurezza.

Un incontro dei ministri degli esteri e della difesa su questa tema si tenne a Parigi il 21 agosto 1990 al fine di analizzare la situazione nel Golfo; in parallelo, una riunione della CPE era stata organizzata a Bruxelles.

Il segretario alla difesa Dick Cheney, dal canto suo, inviò al Consiglio UEO una lettera che identificava gli ambiti in cui un contributo da parte della UEO sarebbe stato particolarmente utile.

Di fatto, alla fine di agosto, gli stati della UEO avevano già fatto pervenire una serie di navi da combattimento nell'area del Golfo; cinque paesi vennero invitati ad inviare ambasciatori (in qualità di osservatori) all'incontro ministeriale che si sarebbe dovuto tenere in settembre. Tra gli invitati, Danimarca, Grecia e Irlanda e Turchia, accolsero l'invito: solo l'Irlanda lo declinò.

I ministri discussero le tensioni esistenti, le misure nazionali più idonee ad una risposta appropriata e l'opportunità di una presenza degli Stati membri della UEO nel Golfo.

Essi decisero perciò di creare un meccanismo di coordinamento UEO riattivando il "points of contact network" creato nel 1987.

Il meccanismo di consultazione vennero perciò rivisti ed adattati alla luce delle successive decisioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

Venne creato un gruppo ad hoc, formato da rappresentanti dei ministeri degli esteri e della difesa, al fine di rendere più efficace il coordinamento e per definire le linee di contatto tra i diversi ministeri della difesa, grazie anche alla creazione di un nucleo operativo a Parigi.

Vennero altresì discusse le linee per il coordinamento delle forze nella regione, le diverse aree operative, la suddivisione dei compiti, il supporto logistico e lo scambio di informazioni.

Le unità navali si avvalsero in maniera notevole di questo sforzo di coordinamento.

Quando, il 14 settembre, Kuwait City venne attaccata dalle truppe irachene, vi fu perciò un'immediata risposta da parte dei paesi della UEO: la

Francia inviò nella regione 6.000 uomini, la Gran Bretagna 9.000 (e 120 carri). Sette dei nove paesi membri della UEO parteciparono attivamente allo sforzo navale nel Golfo: Belgio, Francia, Italia, Olanda, Spagna e Gran Bretagna dispiegarono circa 30 navi di diverso tipo; Il Portogallo offrì supporto logistico, il Lussemburgo assistenza finanziaria.

Grazie ad un intervento della CEE la UEO poté disporre anche di risorse finanziarie mirate al sostegno economico dei paesi dell'area più esposti al conflitto in corso.

Roland Dumas, ministro degli esteri francese, si disse convinto che con i nuovi meccanismi di consultazione era stato avviato di fatto l'avvio delle operazioni militari, il 17 gennaio 1991, vi fu un incontro della UEO in cui si stabilì la creazione di un'autorità permanente per il coordinamento navale tra gli Stati UEO, che avrebbe immediatamente agito per dare attuazione alla risoluzione 678 dell'ONU.

Dall'esperienza del Golfo possono essere tratte di conseguenze alcune considerazioni sul futuro della UEO.

L'attività di consultazione politica sui problemi della sicurezza europea non è più sufficiente. Essa dovrebbe essere sviluppata su più piani, particolarmente in relazione all'ambito del controllo degli armamenti, del monitoraggio relativo alla proliferazione delle armi balistiche, nucleari e chimiche e in materia di esportazione di armi.

Anche l'analisi e la valutazione dei rischi connessi all'evoluzione dei sottosistemi che mostrano e elevate potenzialità di rischio dovrebbero divenire una sfera primaria dell'attività di consultazione e coordinamento politico della UEO.

Poche aree al mondo richiedono un'armonizzazione urgente delle politiche di difesa e sicurezza europea come quella del Golfo, del Medio Oriente e del Mediterraneo.

L'importanza vitale, nella guerra del Golfo, dell'attività di intelligence e di analisi ha ad esempio dimostrato la necessità, per gli Stati europei, di dotarsi di un sistema indipendente di osservazione satellitare, che potrà in futuro essere gestito da una agenzia della UEO per la prevenzione e la gestione dei rischi.

La decisione assunta in questa direzione dai ministri della UEO a Vianen, il 27 giugno 1991, e volta a creare un centro di interpretazione satellitare dei dati - con il compito di formare degli esperti europei in interpretazione di immagini fotografiche - rappresenta un passo avanti in questa direzione.

L'esperienza del Golfo ha anche messo in evidenza la necessità vitale di una politica europea degli armamenti; una effettiva "divisione del lavoro" tra partner europei in termini tecnologici e militari rappresenta a questo riguardo il solo modo atto a combinare una maggiore efficacia ed interoperatività con



economie di scala rese possibili dalla standardizzazione delle procedure e degli obiettivi.

Infine, il "range" delle armi moderne disponibili e utilizzabili a finalità diverse - la cui proliferazione appare più che probabile - rappresenta un incentivo importante allo sviluppo della competenza militare operativa della UEO.

Il dibattito sulla sicurezza europea emerso nel dopo Maastricht ha infine fornito alla UEO un elevato profilo sulla scena europea sia all'interno dell'alleanza che nelle discussioni sulla conferenza per l'unione Politica.

I paesi membri hanno elaborato al riguardo diversi documenti di studio.

Due questioni appaiono attualmente centrali: a) comprendere quale sia la visione comune che gli Stati europei hanno del loro futuro in termini di politica di sicurezza e di difesa; b) accertare se gli Stati comunitari sono pronti a compiere la scelta politica relativa al fatto di includere le dimensioni della sicurezza e della difesa nei loro progetti di unificazione politica.

Queste domande - secondo alcuni studiosi - possono essere poste apertamente senza temere che una scelta a favore di una forte politica di difese europea produrrebbe un indebolimento dell'alleanza atlantica.

L'incontro ministeriale di Copenaghen del giugno 1991 è terminato concludendo che non esiste contraddizione tra un'integrazione europea in tema di sicurezza ed il rafforzamento della solidarietà tra i 16 firmatari del trattato di Washington.

Il problema è quindi quello di ridefinire con chiarezza il ruolo della UEO nel sistema di sicurezza europea ed internazionale più in generale e le relative scelte politiche e programmatiche che devono essere compiute in questa direzione.

Alcuni paesi membri ritengono che l'accordo in merito agli obiettivi politici da raggiungere dovrebbe rappresentare un compito prioritario rispetto alla definizione di nuovi accordi di concreta cooperazione.

Secondo altri Stati membri, progressi ulteriori nell'ambito della cooperazione non porteranno contributi concreti se questo dibattito rimarrà imprigionato in discussioni e controversie politiche. La UEO, secondo i fautori di questo approccio, dovrebbe sviluppare strutture concrete che le consentano di svolgere una funzione complementare e compatibile con le strutture dell'Alleanza e con i meccanismi dell'integrazione politica europea.



## 9. LA CSCE

La CSCE rappresenta un originale tentativo mirato alla creazione di un sistema di sicurezza collettiva fondato sulla libera adesione ad un nucleo di principi ispiratori e su una metodologia di negoziato permanente e soluzione pacifica delle controversie tra le parti.

Tuttavia, la CSCE ha mostrato nel corso della sua esperienza storica - e negli ultimi due anni in particolare - una notevole inefficacia nel determinare quei processi di "confidence building" e di crescita delle strutture - preposte al mantenimento della pace che costituivano la sua precipua finalità.

Al contrario, sono riemerse con forza quelle contraddizioni che erano già insite nella sua storia.

La Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) nasce, dopo una lunga gestazione, allo scopo di ridurre il rischio di uno scontro militare in Europa tramite accordi di carattere politico, culturale e umanitario, ed al fine di promuovere una cooperazione costruttiva tra quelli che, fino al 1989, sono stati i "blocchi" del sistema internazionale bipolare.

Già nel 1954, l'Unione Sovietica aveva avanzato la proposta di tenere una conferenza dedicata al tema della sicurezza europea; nel 1964, il primo ministro polacco, Rapacki, presentò nuove proposte in tal senso, ma fu solo nel 1969 che i paesi della NATO e del patto di Varsavia avviarono discussioni dettagliate sullo svolgimento di tale conferenza.

Nel 1972-1973, fu avviata a Helsinki la prima fase della conferenza, cioè quella riguardante i colloqui preparatori multilaterali; tale fase si concluse con un accordo sull'organizzazione della seconda fase dei negoziati; nel corso di quest'ultima, si svolsero a Ginevra dal 1973 al 1975 negoziati approfonditi, sfociati poi nella terza fase e cioè nell'adozione dell'Atto Finale della Conferenza di Helsinki, svoltasi nel luglio 1975.

L'atto finale, di grande importanza politica, è stato firmato dai rappresentanti di 35 paesi partecipanti, suddivisi in tre gruppi:

- l'Occidente, compresi i Dodici della CEE e gli Stati Uniti;
- l'Est, compresi l'URSS e gli Stati europei appartenenti al Patto di Varsavia;
- i paesi "neutrali e non allineati", compresa la Svezia, la Finlandia la Svizzera e la Jugoslavia.

Quanto alla sua struttura, l'Atto finale si divide in tre sezioni:

**a) Principi che reggono le relazioni fra gli Stati**, il cosiddetto "primo cesto": si tratta in particolare dei principi dell'inviolabilità delle frontiere, della non ingerenza negli affari interni, del rispetto degli obblighi di diritto internazionale. Inoltre, il primo cesto comprende anche "misure miranti a rafforzare la fiducia", tra cui la notifica preventiva di grandi manovre militari.

**b) Cooperazione nei campi dell'economia, della scienza, della tecnologia e dell'ambiente** ("secondo cesto"): questo cesto riguarda gli scambi commerciali e la cooperazione commerciale e industriale. la cooperazione include, ed esempio, la concessione di un aiuto occidentale ai paesi dell'Europa dell'Est sotto forma di "know-how" in materia di tecniche industriali avanzate e, come contropartita, l'acquisto da parte dei paesi dell'Est di prodotti occidentali;

**c) Cooperazione nel settore umanitario ed in altri settori** ("terzo cesto"): esso riguarda in particolare la riunificazione delle famiglie divise dalla "cortina di ferro", i matrimoni tra cittadini dell'Europa occidentale dell'Europa dell'Est, il miglioramento della diffusione, dell'accesso e dello scambio di informazioni (ad esempio, diffusione di giornali e di periodici occidentali all'Est), il miglioramento delle condizioni di lavoro dei giornalisti, nonché gli scambi nel settore della cultura e dell'insegnamento.

Se questa, in linea generale, era la struttura dell'Atto finale di Helsinki, è opportuno precisare che ad essa si sono succedute diverse **Conferenze di verifica**, atte a registrare il progresso della cooperazione Est-Ovest ed a tradurre in pratica i principi enunciati nel 1975.

La prima Conferenza di verifica, la cui organizzazione era prevista dall'Atto finale di Helsinki, si è svolta a Belgrado dall'ottobre 1977 al marzo 1978. Essa si prefiggeva di controllare l'attuazione dell'Atto finale nell'insieme dei paesi partecipanti e di cercare di pervenire ad un consenso sui problemi in sospeso e sui mezzi atti a risolverli. L'Occidente e taluni paesi neutrali e non-allineati hanno tentato sostanzialmente di invitare i paesi dell'Europa dell'Est ad avviare un'azione nel settore umanitario (terzo cesto), insistendo in particolare sulla necessità di controllare se le disposizioni dell'Atto finale relative ai diritti dell'uomo vengono rispettate nei paesi dell'Europa dell'Est.

Inoltre si decideva di organizzare per il novembre del 1980, a Madrid, una seconda Conferenza di verifica e di tenere, tra il 1978 ed il 1979, nel quadro della procedura di valutazione, altri tre incontri di esperti. la conferenza di Madrid è stata tenuta tra il novembre del 1980 e il luglio 1983. Nonostante in questo periodo le tensioni tra Est e Ovest fossero nettamente aumentate (invasione sovietica dell'Afghanistan), la Conferenza si è conclusa con un documento finale di una certa rilevanza, e con l'intenzione di tradurre nei fatti, mediante misure concrete, gli accordi dell'Atto di Helsinki.

Un'ulteriore Conferenza di verifica veniva inaugurata a Vienna il 4 novembre 1986 e terminava nel 1988; nella primavera del medesimo anno, grazie al suo impulso, erano pressoché concluse le trattative per un mandato a negoziare sul disarmo convenzionale e su nuove misure atte a rafforzare la fiducia, mentre restavano ancora irrisolti diversi problemi riguardanti le libertà fondamentali ed i diritti dell'uomo; Venivano anche segnalati notevoli pro-

gressi nel campo della protezione dell'ambiente e della cooperazione economica.

Un aspetto da segnalare, nel processo della CSCE, è che, già a Madrid, si decise che, a parte le Conferenze di verifica, avrebbero potuto essere organizzate riunioni straordinarie su aspetti specifici dei tre "cesti".

Una delle più importanti di tali **Conferenze speciali** è stata la **Conferenza sulle misure atte a suscitare fiducia e sicurezza e sul disarmo in Europa**, che ha iniziato i suoi lavori il 17 gennaio 1984 a Stoccolma. Essa ha condotto, il 22 settembre 1986, ad un documento finale a carattere vincolante riguardo alla notifica preventiva, il controllo e la limitazione delle attività militari in Europa. Questo rappresentava il primo accordo in materia di sicurezza tra Est ed Ovest dopo oltre dieci anni di stallo e poteva quindi in una certa misura essere visto come un importante successo politico ed un notevole contributo alla creazione di un clima di fiducia e sicurezza, anche al di fuori delle alleanze. Al contrario, gli incontri a livello di esperti del 1985 e 1986, dedicati ai diritti dell'uomo e alle libertà fondamentali, non hanno portato a risultati significativi. Sono state avviate, per il periodo 1989-1991, delle Conferenze speciali a proposito di diritti dell'uomo, disarmo convenzionale, nuove misure atte a rafforzare la fiducia, questioni economiche, protezione dell'ambiente, cooperazione scientifica ed in campo culturale.

E' in questo contesto che si inquadra la **Conferenza CSCE di Parigi**, che il 20 novembre 1990 ha visto, da parte di 34 Capi di Stato e di Governo, la firma della "Carta di Parigi", che afferma, sancendo di fatto la fine della guerra fredda e definendo quelli che dovrebbero essere i principi della "nuova Europa": rispetto dei diritti delle minoranze e componimento pacifico delle controversie; vertici e incontri ministeriali regolari. Essa propose anche la creazione di una segreteria permanente con sede a Praga, l'istituzione di un centro di prevenzione dei conflitti ed un ufficio per le libere elezioni, che avrebbe dovuto avere sede permanente a Varsavia.

Tuttavia, l'esperienza concreta ha dimostrato che molti di questi buoni propositi sono andati disattesi.

Al di là di alcune ampie dichiarazioni di valore politico, quali quelle della Citizens' Assembly di Helsinki, la CSCE non è stata in grado - né in occasione delle violente tensioni interetniche seguite al dissolvimento dell'impero sovietico, né in occasione del grave conflitto interno jugoslavo - di proporre una valida metodologia finalizzata alla soluzione dei conflitti ed alla composizione pacifica delle controversie.

Fatto salvo il valore ideale dell'iniziativa, la CSCE resta perciò - soprattutto in assenza di qualsivoglia mezzo di enforcement - un'istanza mirata, nella migliore delle ipotesi ad un miglioramento delle funzioni di comunicazione politica della società internazionale.

## 10. LA CSCM

L'obiettivo della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo (CSCM) dovrebbe essere quello di creare uno schema di cooperazione e di sicurezza - ispirato al processo della CSCE - nell'area del Mediterraneo e del Medio Oriente (Italo-Spanish non-paper on the convening of a CSCM, 1990).

Tale disegno coincide con la ricerca di un 'bene pubblico' (Olson, 1965) la "stabilità internazionale", qui modulata in funzione di una determinata area geopolitica, che pare essere desiderata da un consistente numero di attori presenti nella regione in considerazione.

Il rilievo che esista ormai la percezione (Declaration on the CSCN, Ten countries on the Western Mediterranean, 1990) della necessità di un quadro cooperativo e di sicurezza collettiva fondato su un preciso insieme di principi, norme e regole, è comunque di per se stesso già un aspetto fonte di controversia sia sul piano dell'analisi teorica che su quello politico pragmatico. Una riflessione più puntuale permette infatti di evidenziare le contraddizioni insite già nel concetto di "Mediterraneo".

In primo luogo, il "Mediterraneo" non rappresenta una precisa area geografica che abbia vissuto un processo di civilizzazione omogeneo che porti all'individuazione di un "denominatore comune" - sia pure ampiamente inteso - chiaramente identificabile, ma è soltanto il luogo di incontro di situazioni storico politiche, economiche e culturali profondamente diverse. Non sono infatti comparabile, per tradizioni di cultura politica, religiosa, ed economica i Paesi mediterranei dell'Europa

Comunitaria con quelli dell'Africa Subsahariana, con quelli del Golfo o con quelli del Medio Oriente o dell'area balcanica. Se poi l'osservazione - come appare ormai scontata - si estende a quei paesi africani non facenti parte della fascia rivierasca, per allargarsi a zone più lontane, quali appunto, il Golfo Persico o l'Oriente dell'Iran, il parlare di "Mediterraneo" assume una connotazione equivoca e di scarsa credibilità analitica.

In tal senso, la nozione di Medio Oriente, per quanto vaga, risulterebbe più chiara ed omnicomprensiva; avrebbe però l'evidente difetto, agli occhi degli iniziatori di una eventuale Conferenza internazionale, di defilare i paesi dell'Europa comunitaria o in generale del "Nord" dal ruolo di attori a quello di osservatori o di mediatori di una complessa realtà negoziale. Roberto Aliconi (1990) suggerisce che "il Mediterraneo non è un polo di attrazione destinato ad incoraggiare la cooperazione, ma rappresenta piuttosto una frontiera che separa mondi che sono culturalmente, economicamente e politicamente distanti l'uno dall'altro: l'islamico ed il cristiano-giudaico; il mondo sviluppato e quello sottosviluppato; l'autoritario ed il democratico. Ciò non significa che la coo-



perazione sia preclusa, ma che essa richiede una chiara volontà ed una gestione specifica". Egli preferisce quindi denominare la regione come "southern approaches to Western Europe" o più semplicemente come "Southern Regions" (SRs).

Chiarito perciò che il termine Mediterraneo, scelto nei primi incontri dedicati alla CSCM (Conferenza ministeriale di Algeri, Giugno, 1990); Conferenza sulla CSCM, Palma di Majorca, settembre 1990, riunione del gruppo A4, Parigi, novembre 1990; incontro del Cairo, dicembre 1990; seminario di studi del Mediterraneo, Roma, gennaio, 1991, incontro di Malta, gennaio 1991) rappresenta meramente una scelta terminologica, un artificio diplomatico utile a consentire una partecipazione allargata dei futuri membri della CSCM, è opportuno affrontare una rapida disamina in relazione all'approccio al problema della cooperazione e della sicurezza nell'area, tentando di individuare le *ragioni della cooperazione* ed i modelli di analisi ad essa legati.

E' infatti essenziale, anche su un piano puramente teorico, stabilire quali sono le motivazioni che possano portare ad una progressiva cooperazione ed integrazione fra i paesi del Mediterraneo ed in base a quali presupposti e direttive possa essere avviata una efficace strategia in questa direzione.

Molto spesso, in sede di conferenze o di organismi internazionali, si è fatto riferimento, discutendo dell'opportunità di un incremento delle relazioni cooperative tra sud e sud del mondo alla "tolleranza" e alla "pacifica convivenza" tra religioni e culture diverse, al "disarmo", ponendoli come "principi" o "regole" fondanti un ordine di sicurezza collettiva nel Mediterraneo (riunione dl gruppo a 4 a livello di esperti, Parigi 10990 ).

La creazione di un "lista di valori" della futura CSCM è indubbiamente importante sul piano dell' impatto psicologico di un eventuale "Atto" o "Accordo" che, sulla scia di Helsinki nel 1975, ponga le prime basi di un processo cooperativo e di costruzione della sicurezza collettiva.

Appare tuttavia con chiarezza, dell'evidenza della prassi storico-politica, che il rinvenire di una simile "lista" in ragione al contesto del Medio Oriente-Mediterraneo è non solo uno sforzo di natura più conflittuale che non nello scenario europeo, ma rappresenti un esercizio ancora sostanzialmente estraneo alla mentalità di paesi il cui sviluppo degli standard democratici è notevolmente inferiore a quello dell'Occidente.

Nel caso del Mediterraneo e del Medio Oriente, così come della regione del Golfo o dell'Africa subsahariana, prevalendo le disomogenità rispetto alle omogenità, quelli che devono venire in rilievo sono invece gli *interessi reali* che possono produrre un quadro di cooperazione e sicurezza e la fissazione di un insieme di principi istituzionali.

Tali "interessi reali" rivestono certamente una caratterizzazione sia politica che economica, e ridurre il quadro d'analisi ad una sola delle due dimen-



sioni sarebbe limitante e problematico fuorviante. Tuttavia, sia a livello analitico, che a livello politico - pragmatico, è necessario operare una scelta, che ponga chiaramente le direttrici dell'azione politico - diplomatica; tale scelta deve individuare quale è l'*interesse primario*, al fine di individuare in seguito il percorso politico-diplomatico atto a raggiungerlo. La tesi qui sostenuta è che l'interesse reale e prioritario su cui è necessario concentrare l'attenzione è certamente un interesse collettivo, ma non di natura globale o sistematica, bensì un interesse di *gruppo* o *sottosistemico*.

Esso consiste in un progressivo rafforzamento della cooperazione ed integrazione tra i paesi della "sponda Sud" del Medio Oriente - Mediterraneo, quindi l'area che si estende dal Marocco e dalla Mauritania all'Iran, includendo i paesi del Golfo Persico.

Ciò si traduce nella creazione di un asse Sud-Sud - un insieme di relazioni cooperative, di sicurezza e negoziali organizzate tra i paesi dell'area -, atto a generare un progresso nelle relazioni Nord-Sud e nella stabilità della regione geopolitica in questione.

Le ragioni di questa ipotesi di lavoro sono legate alla constatazione del fatto che esiste, a monte di una CSCM che abbia reali 'chances' di risultare efficace, da un lato un contenzioso Nord-Sud che non può essere accantonato, per dedicarsi in maniera corretta alla costruzione di un quadro di sicurezza e cooperazione; dall'altro il fatto che per avviare un negoziato permanente ed un gestione collettiva e coordinata dei rapporti con la Comunità Europea ed il "Nord" del sistema internazionale in funzione di pace, è necessario in primo luogo che il mondo arabo trovi una sua unità dialogica, identifichi uno o più terreni in cui la cooperazione non sia conflittuale, proceda gradualmente alla costruzione di un lessico comune nei confronti dei 'partners' della cooperazione provenienti da altri sottosistemi.

Sarebbe certamente una situazione ideale, come suggeriva Robert Schuman a suo tempo in relazione ai problemi dell'integrazione europea, "porre i negoziatori da una parte del tavolo ed i problemi dall'altra"; il problema è appunto come fare sedere "da questa parte del tavolo" quelli che si pretenderebbero essere tutti gli altri della cooperazione in ambito CSCM: Israele e palestinesi; Stati Uniti e Iraq; alcuni (o tutti, secondo alcuni) i paesi comunitari; le monarchie del Golfo; ovvero, come ha asserito Giulio Andreotti a Venezia nel 1984, "tutte le entità politiche attive nel bacino Mediterraneo", inclusa quindi l'Unione Sovietica.

Il risultato di una conferenza diplomatica concepita in questo modo, sarebbe di necessità una dichiarazione di valori politico generale, richiamatesi da ovvi principi di ricerca della pace, di disarmo, di cooperazione, incapace però di produrre un "fall-out" concreto di cooperazione e sicurezza, ciò che invece appare essere di massimo interesse nel caso di questione.

Gli esiti potrebbero essere diversi se, come si proporrà in seguito, il problema Mediterraneo/Medio Oriente venisse "oggettivato" a livello internazionale come "problema collettivo" della comunità internazionale ed affrontato nel quadro della Nazioni Unite e dei suoi organi sussidiari, creando programmi ed istituzioni che siano *universali* per obiettivo (la stabilità e la sicurezza nella regione) ma selettivi per 'membership' e capacità decisionale.

2. I principi della CSCM: il loro diverso valore, la temporalità nella definizioni dei "cesti" della Conferenza.

Il problema dei principi informatori della futura Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo rappresenta senza dubbio un aspetto estremamente delicato nell' avvio di un schema di cooperazione e sicurezza collettivo in un sottosistema, quello Mediterraneo - Medio Oriente, che - come si è detto - si presenta estremamente frammentato e conflittuale al proprio interno.

Su questo punto, si sono già verificate alcune divergenze all' interno del cosiddetto Gruppo a Quattro (Italia, Spagna, Francia, Portogallo) - iniziatore sul piano diplomatico del progetto del CSCM - e del cosiddetto "formato dei Sei" (i Quattro più Grecia e Turchia), che dovrebbe affiancare il precedente sul piano del coordinamento diplomatico a livello ministeriale. Sono inoltre state proposte formulazioni differenziate di principi molto spesso analoghi; è evidente che ciò deriva da atteggiamenti di politica estera diversi da attore ad attore ed in relazione al contesto negoziale - diplomatico in cui l' enunciazione ha luogo.

In relazione ai principi, nell' "Italo - Spanish non paper on CSCM - Basic considerations on the opportunity of conveninga CSCM", l'approccio normativo si presenta ancora con carattere esplorativo e generale. Nella sezione denominata come "conceptual framework" si precisa infatti che la "CSCM affronterà la interrelazione negative tra instabilità e confronto, attraverso un insieme di principi per un codice di comportamento politico che rifletta in maniera adeguata le priorità e le preoccupazioni di tutti". Il documento asserisce inoltre che, in maniera analoga alla CSCM "non sarà di per se stessa un foro negoziale, né uno strumento di risoluzione dei conflitti nel senso tradizionale, ma un quadro di riferimento per la cooperazione. Essa preciserà i confini del reciproco interesse, e faciliterà il ridimensionamento della crisi e la definizione degli strumenti che potrebbero poi, a loro volta, far progredire la soluzione degli specifici problemi".

Riesce, per inciso, difficile comprendere perché la CSCM non possa divenire un "foro" negoziale né uno strumento di risoluzione dei conflitti, quando la reazione di uno schema cooperativo implica invece la definizione, più ampia possibile, di strategie e percorsi negoziali, e l'individuazione di nuovi strumenti di soluzione di conflitti. Sottolineata la diversità del contesto coopera-



tivo di Helsinki, caratterizzato dal confronto tra blocchi in termini strategico - militari, rispetto a quello del Mediterraneo, dove una pluralità di fattori economici, sociali e culturali attraversa tanto la dimensione che Est-Ovest delle relazioni internazionali, il testo cita il principio della inviolabilità delle frontiere come un prerequisito che contiene in sé un elemento di stabilità, che rende a sua volta possibile accordi più ampi.

Si precisa inoltre che, nella futura CSCM, i principi II, III e IV dell' Atto Finale di Helsinki saranno particolarmente importanti, anche se dovranno essere rivisti alla luce dello speciale contesto di un'area quale quella del Mediterraneo e del Medio Oriente; l'inviolabilità delle frontiere e la possibilità di mutamenti attraverso mezzi pacifici sono concepiti come le pietre miliari di un sistema di sicurezza destinato a durare.

Oltre a questo punto fermo, il documento italo - spagnolo non prosegue in un "lista", ma affronta quelle che denomina come la "dimensione economica" e la "dimensione umana e lo sviluppo dei diritti dell' uomo, del dialogo culturale e della tolleranza religiosa".

A proposito della dimensione economica, si asserisce immediatamente che essa assumerà un'importante rivelazione nel contesto della CSCM. Viene proposta a questo riguardo una prima "spiegazione dell'instabilità politica strutturale della regione: "Una delle principali ragioni dell'instabilità strutturale è la presenza di profonde ineguaglianze a livello economico e sociale; tutte le differenze riguardano alla situazione politico-militare, alle concezioni etiche e allo sviluppo di istituzioni democratiche sono fondamentalmente collegate a tali ineguaglianze a livello economico e sociale. Perciò, la creazione di condizioni per uno sviluppo economico più equilibrato, attraverso adeguate forme di cooperazione multilaterali, rappresenta una valida precorazione per affrontare i problemi della stabilità e, nel lungo periodo, per facilitare un riavvicinamento tra differenti concezioni riguardanti lo sviluppo democratico e il rispetto dei diritti umani".

Un'indicazione importante è invece quella seconda cui "La CSCM dovrebbe assicurare un adeguato coordinamento delle varie iniziative bilaterali e multilaterali di cooperazione nella regione, così come lanciare proposte per l'adozione di iniziative di cooperazione globale in ordine a far progredire lo sviluppo e la stabilità della regione".

Per quanto riguarda la "dimensione umana" e dello sviluppo dei diritti dell' uomo e del dialogo culturale e religioso, si sottolinea che l'enfasi dovrebbe essere sugli aspetti dell' informazione e comprensione reciproca, così come sul dialogo tra differenti culture e religioni. Si fa riferimento anche ad un "corretto equilibrio tra i principi di non interferenza negli affari interni di altri paesi ed il rispetto dei diritti umani e della libertà fondamentali".

Cenno è fatto anche alla espansione dei "valori democratici, ciò creereb-

be in definitiva il quadro per uno sviluppo di società più libere ed eque, che saranno a loro volta in grado di coesistere le une con le altre, e con il resto del mondo, sulla base di una genuina cooperazione".

La "Dichiarazione sulle prospettive di dialogo globale sulla sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo" emessa dalla Terza Conferenza dei Paesi del Mediterraneo non Allineati (Algeri, 25-26 giugno 1990) sottolineava il fatto che "La sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo ed in Europa sono strettamente interdipendenti e che vi é ormai in Europa una maggiore conoscenza circa la necessità di una azione interdipendente nella regione Mediterranea, ha lo scopo di promuovere le condizioni di pace, sicurezza e cooperazione".

E' evidente, in questa formulazione, che il 'partner' di riferimento é innanzitutto l'Europa, oltre ovviamente a i paesi mediterranei e arabi.

Un aspetto interessante in questo documento é l'analisi della prospettiva create della realizzazione del mercato unico nel 1993, così come "L'emergere della Comunità Europea come uno dei più importanti attori politici ed economici nell'area internazionale". Rilievo viene dato alla nuova politica mediterranea della CEE, valutata come un mezzo efficace di promozione della cooperazione. Parallelamente al riconoscimento del ruolo, unitari della CEE nella regione, viene asserito che la "partecipazione dei Paesi mediterranei non - allineati dovrebbe essere un punto essenziale del nuovo processo in corso"; essi dovrebbero negoziare coettivamente con la CEE e con gli altri attori della regione.

Vaga appare la formulazione relativa ai principi contenuta nel documento della delegazione Maltese per l'organizzazione di una riunione sulla CSCM a Palma di Majorca, il 27 settembre 1990:

"Noi tutti sappiamo quale sia la concezione sottesa alla CSCE, che vorremmo vedere fatta propria da una CSCM, e non vi é bisogno di ripeterla. Ciò non dovrebbe essere anfatizzato é che la CSCM erediterà solamente l'idea della CSCE, ma non né costituirà un'appendice. Gli Stati mediterranei saranno Stati pienamente partecipanti; la CSCM sarà la *loro* Conferenza. Non vi deve essere perciò alcun 'patronage' sugli Stati mediterranei".

Un aspetto interessante di questo documento, sempre in riferimento ai "principi", é il fatto che essi - secondo Malta - non dovranno essere espressi come astratte enunciazioni di valori, ma venire intense e proposte come "dimensioni" concrete della cooperazione e della sicurezza collettiva; il testo ne evidenzia sostanzialmente tre:

- la *costituzione della fiducia e della sicurezza*: viene ravvisata la possibilità di un progresso delle cosiddette "Confidence Building Measures" (CBMs) alle "Confidence an Security - Building Measures" (CBSMs) ed alle "Measures of Desarmament", percepite come lenti ma possibili. Si sottolinea inoltre, dato il carattere dell'aria geo-politica, che ampio rilievo da dato alle attività connesse al diritto del mare.

- la *dimensione economica*: rilievo primario viene attribuito alle questioni dell'inquinamento di aria, acqua e terra, così come al dialogo Nord-Sud, che deve divenire più attivo ed efficace.

- la *dimensione umana*: sebbene venga riconosciuta la diversità nei "valori sociali" presenti nella regione mediterranea, si sottolinea che i diritti umani fondamentali in discussione sono gli stessi espressi dalla Dichiarazione Universitaria dei Diritti dell'Uomo, che tutti i membri delle Nazioni Unite hanno sottoscritto, e che dovrebbe essere assunta come punto di partenza. Un punto di interesse è il riferimento al monoteismo che caratterizza tutte le religioni dei popoli nel sottosistema.

Tale richiamo anticipa, per certi aspetti, le dichiarazioni di Papa Giovanni Paolo II relative al dialogo tra religioni.

La riunione a Quattro a livello di esperti della CSCM, tenutasi a Parigi il 22 novembre 1990, vedeva l'espressione dei cinque principi la cui condizione è considerata come condizione pregiudiziale dell'Italia per l'ingresso nel Comitato Preparatorio della CSCM, su cui torneremo tra breve. Tali principi verranno in sintesi così formulati:

- 1) Inviolabilità delle frontiere;
- 2) Non proliferazione degli armamenti;
- 3) Tolleranza a dialogo;
- 4) Condanna del terrorismo e rinuncia all'uso della forza;
- 5) Solidarietà economica.

Nell'"appunto" si sottolinea come "notevoli diversità di accenti sono state registrate quanto alla formulazione concreta dei cinque principi" e si riferisce come, da parte francese, siano state "formulate nuove perplessità riguardo all'inclusione nell'esercizio degli Stati Uniti e dell'OLP, come pure sulla difficoltà di delimitare la partecipazione di paesi non direttamente rivieraschi.

In relazione alla formulazione dei principi che condizionerebbero la partecipazione al Comitato Preparatorio, si evidenzia che, sempre la delegazione francese, ha rilevato l'opportunità di distinguere tra criteri discriminanti per l'ammissione ed obiettivi da raggiungere. In relazione alla sicurezza, ad esempio, la non - proliferazione dovrebbe porsi come obiettivo finale, mentre l'elemento condizionante potrebbe essere la disponibilità dei paesi a misura di fiducia. Riguardo al principio delle tolleranze e del dialogo, sempre da parte francese è stato contrapposto di inserirvi un preciso riferimento all'obiettivo di un progresso democratico e del rispetto dei diritti umani.



Per quanto concerne il principio della solidarietà economica, "la cui portata e la cui importanza concreta è stata illustrata con la particolare enfasi ed è stata apprezzata da tutte le delegazioni", il documento rivela che la Francia è risultata in prima linea nel sottolineare la necessità di un approfondimento accurato, anche per "precisare in che modo le idee italiane dovrebbe coordinarsi con quanto già intrappreso nello stesso ambito da altri fori".

In particolare, si sottolinea il fatto che in maniera di interventi economico - finanziari non si parte da zero, riconoscendo tuttavia che molto si può fare nei seguenti settori:

- dialogo sulle politiche economiche e sociali praticamente inesistente, e che può prevenire scambi a più livelli;

- cooperazione finanziaria, sulla quale discussione potrebbe abbracciare i temi del debito, la creazione di posti di lavoro attraverso la "partnership" e l'istituzione di una "South Bank";

- la questione dell'immigrazione;

- il commercio, "non solo nella direttiva Nord-Sud, ma anche Sud-Sud".

Nel documento si evidenzia altresì che la parte spagnola si è accolta molto positivamente l'idea di un pacchetto di principi che faccia da filtro alla partecipazione al Comitato Preparatorio, ma è stato anche condivisa la contrapposta francese di distinguere maggiormente tra condizioni di ammissioni di obiettivi.

Tutte le delegazioni hanno rilevato tuttavia l'opportunità di prevenire ad uno standard di principi minimo, volto essenzialmente a diminuire i forti elementi di eterogeneità che caratterizzano la regione, in una prospettiva di gradualità e opportunità tattica. Un'osservazione interessante è quella espressa da parte di tutte le delegazione: "Nel convivere sull'obiettivo comune della globalità dell'esercizio, si è concordato che è in ogni caso necessario per i Quattro mantenere il controllo del processo". Tale pretesa diplomatica, come si osserverà in seguito, si pone in maniera contraddittoria rispetto la finalità di valorizzazione il dialogo tra blocchi regionali in funzione di rafforzamento globale del sistema delle Nazioni Unite.

Nel documento si auspica infine, sotto il profilo dell'organizzazione dei seguiti, che in un fase successiva la discussione possa svolgersi con riunione dedicate ai singoli "cesti", allo scopo di imprimere maggiore concretezza al confronto delle idee, facendo riferimento all'incontro del Cairo in dicembre, preceduto dall'incontro di Madrid sull'Iniziativa per il Mediterraneo occidentale.

La "dichiarazione sulla CSCM" formulata dai dieci paesi - Algeria, Egitto, Francia, Italia, Malta, Portogallo e Jugoslavia - del Mediterraneo Occidentale (incontro del Cairo, 2-3 dicembre 1990), sottolineava invece la convinzione che i principi basilari su cui si dovrebbe fondare l'organizzazione che i principi basilari su cui si fonderebbe l'organizzazione di una CSCM sono:

1) Tutti gli Stati dovrebbero unificarsi agli scopi ed ai principi della Carta delle Nazioni, così come al concernente le Relazioni Amichevoli e la Cooperazione tra gli Stati, in accordo ai principi della Carta delle Nazioni Unite;

2) rispetto dell'indipendenza e dell'integrità territoriale di tutti gli Stati;

3) tutti i membri dovrebbero astenersi dall'interferire dagli affari interni degli altri Stati;

4) tutte le controversie dovrebbero essere risolte tramite mezzi pacifici, in ossequio alle previsioni della Carta delle Nazioni Unite e ai principi del diritto internazionale;

5) rafforzamento dei rapporti di buon vicinato tra Stati;

6) piena aderenza ai principi del non-uso della forza o della minaccia dell'uso della forza;

7) inammissibilità dell'acquisizione di territori con la forza, in accordo alla Carta delle Nazioni Unite ed alle più significative risoluzioni delle Nazioni Unite.

In questo contesto, l'ambasciatore egiziano Mounir Zaran, presidente dell'incontro del Cairo, sottolineava che, nel contesto della CSCM, la cooperazione economica dovrebbe assumere un ruolo importante. Gli ambasciatori della Conferenza sottolineavano inoltre la necessità di trarre vantaggio dalle prospettive della nuova politica Mediterranea della CEE, al fine intensificare gli sforzi mirati alla cooperazione nell'area; Si conveniva inoltre sul fatto che la CSCM deve essere concepita come un processo globale e continuo, in cui i contenuti iniziali possono espandersi con l'evoluzione del contesto internazionale.

L'analisi fin qui proposta in relazione alle diverse formulazioni dei principi della CSCM ed ai rilievi di opportunità politica emersi dagli incontri in ambito diplomatico, evidenziano sostanzialmente due problemi:

1) La definizione dei principi che non solo saranno valori ispiratori dell'intero processo CSCM, ma che costituiranno l'ingresso nel cosiddetto Comitato Preparatorio, ovvero al nucleo di paesi che, attraverso una fitta consultazione diplomatica, porrà le basi per l'organizzazione della Conferenza. E' evidente in tal senso che già l'entrata nel Comitato Preparatorio presenta problemi di consistente natura politica, "impegnando" i partecipanti ai lavori ad una strategia concordata.

2) La "temporalità" da identificare in relazione alle modalità di formulazione dei principi e dei conseguenti "regimi" di cooperazione che ne dovrebbero derivare. Questo problema è in apparenza poco significativo, in quanto si ritiene che l'adesione ai principi della CSCM debba essere in generale globale e indivisibile. Ma un approccio più realistico e tattico - la cui opportunità è stata più volte richiamata da molti "policy-makers" - suggerisce invece di sfumare gli aspetti generatori di potenziali conflitti, dando invece forte enfasi a quegli aspetti su cui il confronto possa essere avviato con una certa rapidità ed efficacia.

In relazione al primo punto, date le difficoltà oggettive che sembra incontrare il progetto di CSCM - sia per la perdurante instabilità dell'area, sia per i fenomeni "implosivi" (Santoro, 1991) del Nazionalismo e del Sub-nazionalismo, riesplso nell'Est-Europa - sembra opportuno avviare un'iniziativa diplomatica volta più pragmaticamente all'adesione ad una "Carta della CSCM" fondata su tre soli principi:

- Inviolabilità delle frontiere;
- Impegno alla Non proliferazione degli armamenti, sotto supervisione di un Comitato congiunto Onu-Cee;
- Solidarietà e Cooperazione economica.

La semplificazione dovrebbe essere indirizzata ad eliminare il problema del Comitato Preparatorio ed dei Principi per l'ammissione ad esso, che allunga a dismisura i tempi e le difficoltà del "bargaining" diplomatico.

In relazione al secondo aspetto, la "temporalità" nell'identificazione dei "cesti" cooperativi in relazione ai principi si suggerisce di dare forte enfasi al principio della solidarietà e cooperazione economica, che dovrebbe divenire, a differenza della CSCE, il vero motore della CSCM, a causa della profonda diversità - già analizzata - tra i due contesti negoziali.

- La creazione di un "Programma CSCM" in seno all'UNCTAD, che oltre che promuovere la cooperazione nel Mediterraneo (a differenza del programma ECDC, troppo vasto ed onnicomprensivo), si concentri solo su alcune aree. Connesso alla creazione di questa "Unità CSCE" - che già avrebbe notevole valore politico - potrebbe essere avviato dalla Italia un progetto di rilancio dell'UNCTAD, conferenza che ha perso in questi anni molta capacità ideativa e operativa.

- La creazione di una "South-Bank" che promuova la cooperazione finanziaria Sud-Sud e Nord-Nord, e che potrebbe essere efficacemente progettata e realizzata dai tecnici della Banca d'Italia e della Unità Tecnica Centrale del MAE per la cooperazione allo sviluppo. Tra l'altro l'idea è coerente con gli obiettivi dell'UNCTAD, della Banca Mondiale e della politica Mediterranea allo sviluppo della Cee.

I due progetti avrebbero il vantaggio di avere un forte contenuto tecnico, di essere più limitati ed operativi; creerebbero subito però il terreno psicologico per fasi più avanzate e "politiche" di cooperazione, che sembrano allo stadio attuale essere precluse.



## I MOVIMENTI DI POPOLAZIONE DAL MEDIO ORIENTE E DAL NORD AFRICA

GIUSEPPE BARRAVECCHIA

### 1. INTRODUZIONE

Il diverso andamento del fenomeno demografico nei paesi sviluppati e in quelli in via di sviluppo ha creato col passare degli anni una situazione di squilibrio che ha ormai raggiunto, e probabilmente superato, il punto critico. Le due tendenze contrapposte appaiono evidenti: nei paesi sviluppati il calo dei tassi di natalità ed il contenimento di quelli di mortalità stanno portando a una riduzione quantitativa della popolazione ed al suo progressivo invecchiamento; nei paesi in via di sviluppo si presenta il quadro inverso di un crescente aumento della popolazione, in particolare della sua quota in età da lavoro, malgrado il tasso di mortalità ancora elevato rispetto ai valori occidentali.

Teoricamente, la valvola di compensazione di queste opposte tendenze potrebbe essere fornita dal ridislocamento della popolazione dalle aree dove risulta in eccesso a quelle dov'è in diminuzione. Questo non solo livellerebbe gli squilibri demografici, ma nei paesi in via di sviluppo stimolerebbe la crescita economica grazie alle rimesse monetarie e all'addestramento scolastico e professionale degli emigrati, favorendo quindi il miglioramento delle condizioni di vita, mentre allo stesso tempo soddisferebbe nei paesi sviluppati le richieste di manodopera, soprattutto nei settori più ignorati dai lavoratori autoctoni [Santoro et al, 1991, 228]. Ma perché questa valvola funzioni correttamente dovrebbero essere soddisfatte due condizioni. In primo luogo la diminuzione e l'aumento di popolazione, e la relativa domanda e offerta di manodopera, dovrebbero compensarsi reciprocamente. In secondo luogo dovrebbe esistere una politica migratoria gestita di comune accordo dai paesi di partenza e dai paesi di destinazione, in modo da realizzare un più efficace impiego delle risorse umane.

Già la prima condizione è invece smentita dalle proiezioni demografiche che prevedono una crescita della popolazione nei paesi in via di sviluppo ben superiore alle più ottimistiche ipotesi di offerta di lavoro che potranno essere realizzate sia localmente che nei paesi sviluppati [Pacini et al, 1989, 16].

Nell'area mediorientale e nordafricana che costituisce l'oggetto di questo saggio (si veda la tab. 1) i risultati ottenuti dalle politiche di contenimento demografico attuate da paesi tradizionalmente esportatori di manodopera come



Tabella 1

# CRESCITA E STRUTTURA DELLA POPOLAZIONE IN MEDIO ORIENTE E AFRICA SETTENTRIONALE

	Crescita annuale media della popolazione (%)			Popolazione (milioni)			Struttura della popolazione per età(%) 0-14 anni 15-64 anni			
	1965-80	1980-90	89-2000	1990	2000	2025	1990	2025	1990	2025
Algeria	3,1	3,0	2,8	25	33	52	43,6	25,7	52,7	68,5
Arabia S.	4,6	4,7	3,7	15	21	43	45,5	36,3	51,9	59,1
Egitto	2,1	2,4	1,8	52	62	86	39,2	24,4	56,6	67,6
Emirati A.U.	16,5	4,3	2,2	2	2	3	30,8	22,2	67,5	60,7
Giordania	4,3	3,7	3,8	3	5	10	45,4	39,7	52,1	56,8
Iran	3,1	3,6	3,4	56	78	166	44,4	40,0	52,6	55,9
Iraq	3,4	3,6	3,4	19	26	48	46,5	32,0	50,8	63,6
Kuwait	7,1	4,4	2,9	2	3	4	35,6	21,1	63,0	64,9
Libia	4,3	4,1	3,6	5	6	14	46,0	39,5	51,6	56,7
Marocco	2,5	2,6	2,4	25	32	47	40,8	25,7	55,6	68,0
Oman	3,6	4,7	3,9	2	2	5	46,3	36,8	51,3	58,5
Siria	3,4	3,6	3,6	12	18	35	48,2	34,3	49,1	61,8
Tunisia	2,1	2,3	1,9	8	10	14	37,8	23,4	58,1	68,5
Turchia	2,4	2,4	1,9	56	68	91	34,8	23,1	60,9	67,6
Yemen	2,3	3,1	3,7	11	16	37	48,7	44,2	48,2	54,1

Fonte: World Bank, 1992, 268-269

Egitto, Turchia e Tunisia permetteranno di ottenere consistenti riduzioni della crescita annuale media della popolazione solo a partire da questo decennio. Questo ritardo si sta oggi traducendo nell'invasione del mercato del lavoro locale e internazionale da parte dell'alto numero di nati negli anni '70. I risultati realizzati da questi tre paesi nel campo del controllo delle nascite non impediranno inoltre che entro il 2000 si verifichi un aumento della popolazione attuale pari al 25-30%, destinata a crescere ulteriormente del 100% nel giro di trent'anni. La situazione si prospetta ancora più drammatica per Algeria, Marocco, Siria e Giordania, gli altri paesi di emigrazione del Mediterraneo sud-orientale, visto che i loro tassi di crescita demografica risultano pressoché immutati.

Il problema è che i paesi in via di sviluppo appaiono ancora estranei all'azione di quelle regole del gioco economico che, attraverso un gran numero di decisioni individuali, hanno progressivamente contenuto a partire dalla fine

del XVIII secolo il tasso di natalità nei paesi sviluppati [Pousin e Dupuy, 1974, 106], garantendo un rapporto adeguato fra mezzi di sussistenza e popolazione. La conseguenza è che i loro abitanti permangono in uno stadio di sviluppo demografico in cui il progresso tecnologico continua a favorirne l'espansione, in particolare attraverso l'allungamento della longevità e la riduzione dei tassi di mortalità, ma non ha ancora superato quella soglia oltre la quale spinge gli individui, senza bisogno di un intervento delle autorità governative, a decidere di generare un numero ridotto di figli. Si realizza così la teoria di Malthus: la popolazione non incontra ostacoli e cresce in proporzione geometrica, mentre i mezzi di sussistenza aumentano solo in proporzione aritmetica [Costabile, 1980, 9 nota]. Non è comunque necessario disturbare Malthus e le leggi sui rendimenti decrescenti, ma basta osservare le cifre riportate nella tab. 1, per rendersi conto che nei prossimi trent'anni né i paesi del Nord Africa e del Medio Oriente né quelli dell'Europa occidentale potranno creare un numero di posti di lavoro sufficiente a soddisfare la domanda da parte della manodopera che entrerà nel mercato del lavoro in questo arco di tempo.

Questo non implica l'abbandono da parte dei paesi sviluppati di tutte quelle forme di cooperazione allo sviluppo basate sulle immigrazioni, né la chiusura totale delle loro frontiere. Si tratterebbe piuttosto di rivedere, nel senso di organizzare centralmente, i flussi migratori. Infatti questo fenomeno ha rappresentato finora quasi sempre il risultato di scelte individuali, sfuggite al controllo sia dei governi dei paesi di partenza che di quelli di destinazione.

Da parte delle autorità dei paesi di partenza non vi è mai stato generalmente interesse a contenere l'emigrazione dei propri cittadini. L'unica importante eccezione è stata fornita dai paesi totalitari, in particolare dai regimi socialisti, che attraverso la limitazione del diritto di espatrio, diretto a reprimere quella forma di dissenso espressa nel voto "formato coi piedi", hanno contenuto di conseguenza anche l'emigrazione di natura economica. Ma il più delle volte i vantaggi apportati dall'emigrazione sotto forma di valvola di sfogo per la disoccupazione interna, fonte di valuta pregiata attraverso le rimesse monetarie e mezzo per liberarsi di propri cittadini indesiderati, quali dissidenti, criminali o emarginati, sono stati tali da pregiudicare persino l'adozione di misure che frenassero la partenza di quelle categorie di individui col più alto livello di istruzione o di iniziativa, e pertanto più vitali ai fini dello sviluppo interno.

Per i paesi sviluppati la gestione dei flussi migratori è invece oscillata continuamente fra politiche di libero ingresso, consentite dalla carenza di manodopera nei periodi di rapida crescita economica, e politiche restrittive, motivate dai timori dell'opinione pubblica e dall'aumento della competizione per le risorse economiche generati dalla crescita incontrollata delle comunità straniere. Tuttavia gli strumenti di controllo degli ingressi si sono spesso rivelati

inefficaci a causa dell'azione di vizi legislativi, che ne hanno ostacolato la corretta applicazione, e dell'interesse di alcuni settori degli stessi paesi sviluppati per il mantenimento di una situazione che favorisse l'immigrazione clandestina, e quindi la disponibilità di manodopera a buon mercato [Santoro et al, 1992, 280-281].

In questo contesto il Mediterraneo si presenta come una delle aree mondiali, assieme alla regione di confine fra Stati Uniti e Messico e all'Europa centrale, dove realtà demografiche ed economiche in antitesi vivono a più stretto contatto. La sponda settentrionale, con l'eccezione della ex-Jugoslavia e dell'Albania, offre infatti uno dei più alti livelli di sviluppo mondiali, anche se i PNL più elevati sono presenti al suo centro, in Italia e in Francia, mentre i PNL dei paesi periferici, la Spagna e la Grecia, pur se in crescita si collocano indietro di diverse lunghezze. Francia e Italia costituiscono quindi i due paesi di destinazione preferenziali per i flussi migratori che transitano in questo bacino, considerando il PNL come un indicatore di ricchezza che, soprattutto per le popolazioni del Nord Africa, si esprime attraverso la ricezione dei programmi radiotelevisivi. Il progresso tecnologico e la riduzione dei costi realizzati dalle comunicazioni a partire dal dopoguerra hanno infatti reso la povertà meno sopportabile che in passato, diffondendo nel Terzo Mondo la consapevolezza dei vantaggi economici di cui gode una parte ristretta della popolazione del pianeta [Gilpin, 1990, 353]. L'Italia condivide però con la Spagna la prossimità al continente africano, a cui aggiunge la centralità della posizione all'interno del bacino mediterraneo. La distanza rappresenta infatti un elemento importante da prendere in considerazione nel quantificare la consistenza dei flussi migratori, che risulterebbero inversamente proporzionali ad essa secondo l'equazione del "minor sforzo" di Zipf<sup>1</sup>.

Pertanto ricchezza economica, prossimità ad un'area ad alta crescita demografica e posizione centrale nel Mediterraneo fanno dell'Italia una destinazione finale preferenziale per i flussi migratori, oltre che una probabile zona di transito per quelli diretti verso i paesi sviluppati del Nord Europa.

La sponda sud-orientale parte invece dal Marocco coprendo tutti i paesi nordafricani che si affacciano sul Mediterraneo, prosegue lungo il Medio Oriente, spingendosi fino ai paesi del Golfo, ed arriva fino in Turchia, a nord del Mediterraneo geograficamente, ma a sud dal punto di vista politico, economico e culturale. Quest'area presenta le tipiche condizioni che favoriscono i movimenti migratori: un'alta crescita demografica accompagnata a redditi bassi e medio-bassi (tab. 2). Vi sono comunque alcuni paesi che si discostano da questo giudizio generale. In Africa settentrionale, ad esempio, spicca la presenza della Libia, con una popolazione numericamente contenuta rispetto alle risorse disponibili, tanto da costituire la destinazione di consistenti flussi di manodopera straniera. La stessa sproporzione fra abitanti e risorse riguarda le



Tabella 2

**CLASSIFICAZIONE ECONOMICA E PNL PRO CAPITE  
IN MEDIO ORIENTE E AFRICA SETTENTRIONALE**

	PNL pro capite in dollari 1990
Economie a basso reddito	
Egitto	600
Economie a reddito medio-inferiore	
Marocco	950
Siria	1.000
Giordania	1.240
Tunisia	1.440
Turchia	1.630
Algeria	2.060
Iran	2.490
Yemen	n.d.
Economie a reddito medio-superiore	
Arabia Saudita	7.050
Iraq	n.d.
Libia	n.d.
Oman	n.d.
Economie ad alto reddito	
Israele	10.920
Emirati A.U.	19.860
Kuwait	n.d.

Nota: n.d. = non sono disponibili valori precisi, ma resta valida la classificazione economica

Fonte: World Bank, 1992, 218-219

monarchie petrolifere del Golfo (Arabia Saudita, Kuwait, Emirati, Bahrein ed Oman), che presentano però economie più solide. Anche Israele, pur non disponendo di giacimenti petroliferi, si colloca fra i paesi ad alto reddito grazie soprattutto alla diversificazione e all'alto grado di sviluppo della sua economia.

Non bisogna tuttavia limitare la propria attenzione alle migrazioni di natura economica, dato che un simile comportamento può distrarre da altre forme di movimento della popolazione, come quelle prodotte dalle espulsioni, dai conflitti o dalle persecuzioni politiche, religiose o razziali, che non solo possono raggiungere una consistenza numerica altrettanto elevata, ma che possono rivelarsi più difficili da gestire proprio per le loro particolari cause. Anche

da questo punto di vista le due sponde offrono due quadri quasi antitetici. Le democrazie classiche della sponda settentrionale appaiono consolidate ed il rispetto dei loro valori generalizzato, malgrado i comportamenti clientelari dei partiti, un'estesa corruzione e le recenti manifestazioni di intolleranza a danno delle minoranze. Il regime autoritario, inteso secondo la definizione di Linz<sup>2</sup>, appare invece come la forma di Stato più diffusa fra i paesi della sponda meridionale, con l'unica eccezione di Israele, comunque afflitto da problemi di terrorismo, e, parzialmente, di Egitto, Giordania e Turchia. L'esistenza di forti differenziali nel godimento dei diritti politici e civili agisce quindi allo stesso modo delle disparità di reddito e di disponibilità di posti di lavoro, favorendo il movimento di profughi da sud, dove questi valori sono più deboli, verso nord, dove sono più forti.

## 2. MOVIMENTI DI POPOLAZIONE E RISCHI. GLI SCENARI POSSIBILI

Gli studi condotti finora sul fenomeno dei movimenti di popolazione si sono avventurati raramente al di fuori del campo sociologico, economico o giuridico. Ma in questa occasione si vuole tentare un approccio originale, e forse un po' azzardato, nell'ambito delle relazioni internazionali. In particolare si vuole rispondere a un quesito: possono i movimenti di popolazione coinvolgere in qualche modo le Forze Armate del paese verso cui si dirigono, o addirittura interessarne la sicurezza nazionale fino a costituire nei suoi confronti una fonte di rischio? La scelta di quest'ultimo termine, che designa una situazione di pericolo latente, incerto per mezzi, fonte e destinatari, non poteva essere più appropriata. I movimenti di popolazione rappresentano infatti un fenomeno che offre all'osservatore un caleidoscopio di motivazioni, cause, obiettivi e interessi, di cui sono portatori attori che comprendono singoli individui, Stati e organizzazioni internazionali e le cui azioni possono essere a loro volta condizionate, vietate o giustificate da una varietà di norme di diritto interno e/o internazionale. E' un'immagine che può confondere e ingannare se non si trova il modo di sezionarla analizzandone i singoli tratti, ovvero individuando degli scenari specifici.

La risposta alla domanda sopra esposta circa le ripercussioni dei movimenti di popolazione sulla sicurezza nazionale può essere suggerita dalla definizione fornita da Donald Brennan: *la protezione della sopravvivenza nazionale in tutti e tre i suoi significati (fisica, politica, degli standards di vita), nonché l'appoggio ai fini della politica estera, le proporzioni dei due elementi restando invariabili* [Santoro, 1988, 211].

La sopravvivenza dello Stato non deve essere intesa soltanto nel senso della tutela delle sue frontiere o dell'integrità fisica dei suoi abitanti. In partico-



lare, il riferimento agli standard di vita obbliga a considerare anche la salvaguardia della sicurezza degli individui, condizione che poggia sulla certezza dell'inviolabilità fisica, della disponibilità di risorse economiche (la casa, il lavoro, i servizi), del godimento di diritti giuridici e di un discreto status sociale [Buzan, 1983, 19-21], a cui è possibile aggiungere anche un'esigenza psicologica, come la consapevolezza dell'individuo di far parte di una comunità che gli consenta di identificarsi in qualcosa che gli sopravviva, suscitando in lui l'illusione dell'immortalità [Smith, 1986, 43].

Ovviamente non tutti questi elementi sono sempre a disposizione della totalità degli individui che appartengono ad uno Stato. L'importante però è non andare al di sotto di quella soglia minima di disponibilità oltre la quale la percezione di un pregiudizio alla propria sicurezza da parte degli individui ha ripercussioni su quella nazionale. Ad esempio, un paese sviluppato ed appartenente al novero delle democrazie classiche può anche presentare alti tassi di disoccupazione, un diffuso clientelismo politico e servizi generalmente scadenti senza che i suoi cittadini si sentano insicuri. Ma nel momento in cui tutti questi problemi aumentano, anche solo leggermente, la consapevolezza di poter perdere il lavoro o di essere prevaricati innesca negli individui un meccanismo che alla fine spinge a parlare di "democrazia in pericolo".

L'espansione delle comunità straniere all'interno dei paesi occidentali rappresenta proprio un superamento di questa soglia minima, perché i nuovi arrivati vengono percepiti come pericolosi concorrenti nella distribuzione di risorse economiche limitate, come responsabili dell'incremento della criminalità e causa della diffusione di malattie infettive [Italia - Razzismo, 1990, 6], e infine come elementi che possono un giorno sopraffare la comunità autoctona [Italia - Razzismo, 1990, 12], pregiudicandone la continuità demografica e culturale a causa della loro più alta fecondità e dei loro diversi valori [Smith, 1986, 208]. Queste paure sono ulteriormente rafforzate dalla disillusione prodotta dall'apparente fallimento dei modelli di convivenza multietnico e multirazziale, apparso con il conflitto civile in Jugoslavia e gli scontri di Los Angeles del 1992.

E' a questo punto che le paure individuali vengono trasmesse allo Stato dando nuove motivazioni alle attività di *security-seeking* fornite alla collettività [Buzan, 1983, 18], sollecitando maggiori restrizioni agli ingressi che possono andare dall'inasprimento delle misure convenzionali di tipo legislativo all'adozione di barriere fisiche lungo le frontiere, già esistenti lungo il confine fra Stati Uniti e Messico e progettate fra Germania e Polonia, o addirittura all'impiego delle forze armate nella gestione dei movimenti di popolazione, come avvenuto in Italia con l'intervento in Puglia durante lo sbarco dei profughi provenienti dall'Albania nel 1991 e la successiva missione Pellicano diretta a prevenire ulteriori partenze da quel paese.

Il coinvolgimento delle Forze Armate italiane nel fenomeno dei movimenti di popolazione, ventilato già nel 1990 dall'allora Vicepresidente del Consiglio Martelli [Santoro et al, 1992, 263] e concretizzatosi nei due interventi sopra citati, trova oltretutto solide basi nella revisione dei loro scenari di impiego enfatizzata dalla fine della Guerra Fredda, ma in effetti generata già prima con il disfacimento dell'apparato burocratico-amministrativo italiano. In questi scenari l'uso organizzato della violenza, elemento caratteristico delle forze armate [Pasquino et al, 1986, 417], non solo subisce una drastica metamorfosi, tale da spingere a una profonda modifica della loro struttura, composizione e armamento, ma in certi casi scompare addirittura completamente, facendo dello strumento militare una risorsa in più a disposizione di quelle pubbliche istituzioni (sanità, protezione civile e interni, solo per citarne alcune) incapaci di assolvere i propri compiti con i mezzi normalmente a loro disposizione.

E' quanto avveniva ad esempio già nella 4a missione indicata dal Libro Bianco del 1985, quella relativa alla "difesa operativa del territorio". Si trattava proprio della meno militare delle missioni previste [Caligaris et al, 1986, 94] e quindi anche di quella più accettabile da una classe politica scarsamente impegnata in favore delle Forze Armate e da un'opinione pubblica troppo spesso ostile o indifferente nei loro riguardi [Santoro et al, 1992, 10-11]. Infatti i numerosi interventi in occasione delle calamità naturali finivano col diventare l'unico momento di incontro fra la società civile e le Forze Armate, se non addirittura l'unica giustificazione per il mantenimento di queste ultime in una situazione di guerra non combattuta come la Guerra Fredda.

L'estensione della sfera di competenza delle Forze Armate al di fuori dei compiti propriamente bellici è stata poi riaffermata nel Modello del 1991, che stabiliva il concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni ed al bene della collettività nazionale nei casi di pubbliche calamità nell'ambito della funzione di "presenza e sorveglianza", una delle tre funzioni base della strategia militare nazionale [Ministero della Difesa, 1991, 39].

Sorge a questo punto il sospetto che la revisione del modello di difesa presentata nel 1992 dal Ministro Andò sia andata oltre la semplice conferma di questi compiti, ponendo piuttosto le basi per un loro allargamento. Se infatti un anno prima l'ordine pubblico e gli interventi di protezione civile facevano parte di un elenco di sotto-funzioni, nel 1992 sono stati presentati in uno spazio autonomo, svincolati dai "concetti strategici di impiego dello strumento militare" e quindi promossi allo stesso rango delle tre funzioni strategiche di base, ovvero della già citata "presenza e sorveglianza", della "difesa degli interessi esterni e il contributo alla sicurezza nazionale" e della "difesa integrata degli spazi nazionali" [Ministero della Difesa, 1992, 15]. Come se non bastasse è stato ritenuto anche opportuno sottolineare la diffusa consapevolezza sul valido impiego del potenziale militare sia per la protezione civile che in con-

corso con le forze dell'ordine [Ministero della Difesa, 1992, 17], come per voler mettere subito a tacere eventuali critiche contro l'impiego delle Forze Armate in questi compiti.

Ma se esistono sia i precedenti che i precetti per un coinvolgimento delle Forze Armate nel fenomeno dei movimenti di popolazione, in che modo esso può concretizzarsi? La risposta a questa nuova domanda può essere data individuando gli elementi fondamentali di quel caleidoscopio prima citato, ovvero definendo quali sono i soggetti dei movimenti di popolazione in base alle cause che li spingono a partire e al trattamento giuridico a cui sono sottoposti, ed inserendoli all'interno di scenari specifici.

Il primo di questi scenari riguarda l'emigrazione. Per emigranti la normativa internazionale intende *quei soggetti costretti a espatriare dalla situazione di sottosviluppo economico in cui si trova il loro paese di origine* [Strozzì, 1990, 95]. Il termine emigrazione verrà quindi usato nel corso di questo saggio, e dovrebbe del resto essere impiegato sia nel linguaggio comune che in quello scientifico, per designare esclusivamente quel tipo di ridislocazione effettuato volontariamente e motivato da ragioni puramente economiche, come la disoccupazione e le differenze di reddito. Nei confronti degli emigranti né il diritto internazionale né l'ordinamento giuridico italiano sanciscono un obbligo di accoglienza.

La definizione ufficiale del termine profughi, oggetto del secondo scenario, fa riferimento *alla condizione concreta di quegli individui che sono costretti ad abbandonare la propria patria, ovvero la propria sede di esistenza e di lavoro, in conseguenza di situazioni di carattere eccezionale e di gravi sconvolgimenti della vita sociale* [Fresa, 1991, 1]. I suoi punti salienti sono la possibilità che la ridislocazione possa essere attribuita sia ad un'azione umana che ad un evento naturale e la portata generale ed indiscriminata assunta dalla situazione di pericolo, che non riguarda soggetti specifici ma tutti coloro che vivono o lavorano nell'area dove agisce.

I profughi vanno distinti dalla categoria dei rifugiati, per i quali esiste una definizione ufficiale fornita dalla Convenzione del 1951 delle Nazioni Unite sullo Status dei Rifugiati, ratificata nel 1954 dall'Italia con riserva geografica, ovvero con l'esclusione della sua applicazione in favore dei cittadini extraeuropei, ed adottata integralmente nel 1990. Essa indica come rifugiati *coloro che si trovano al di fuori del loro paese per un ben fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale o opinione politica*. La condizione dei rifugiati si distingue quindi da quella dei profughi sia per le cause, legate ad attività persecutorie esclusivamente umane, che per i soggetti, individuabili in base a tratti specifici. Proprio a causa di queste limitazioni la definizione fornita dalla Convenzione del 1951 è apparsa spesso inadeguata ad illustrare tutte quelle situazio-



ni economiche o di violenza generalizzata che possono costringere gli individui ad uscire dal loro paese allo scopo di proteggere la propria esistenza, ed è stata per questo adattata a particolari esigenze attraverso accordi internazionali. Un esempio è l'estensione accolta nel 1968 dagli Stati membri dell'Organizzazione dell'Unità Africana che ha definito rifugiato ogni individuo che *a causa di un'aggressione esterna, un'occupazione, un dominio straniero o eventi seriamente turbativi dell'ordine pubblico... è costretto ad abbandonare il suo abituale luogo di residenza*. In alcuni casi si è giunti addirittura alla creazione di nuove categorie di figure protette, come quella delle *persone di interesse* concepita dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati per poter operare a favore delle vittime di carestie [Kilgour, 1990, 644], o delle *displaced persons*, figura che indica quei soggetti costretti a lasciare il paese di origine non a causa di persecuzioni, ma per altri motivi come *guerre civili, occupazione straniera, calamità naturali o anche situazioni di violazione permanente dei valori fondamentali della persona umana che impediscono il godimento dei diritti e delle libertà indispensabili per lo sviluppo della personalità individuale*<sup>3</sup>. Un'altra differenza fra rifugiati e profughi di particolare importanza ai fini di questo saggio è che mentre il primo termine designa una condizione giuridica che se riconosciuta dallo Stato in cui questi soggetti arrivano implica il sorgere di determinati obblighi nei loro confronti<sup>4</sup>, il secondo indica solo una situazione di fatto che non impone obblighi agli Stati<sup>5</sup>. E' bene a questo proposito precisare che non esiste un obbligo da parte del paese in cui i profughi arrivano o hanno intenzione di muoversi di riconoscerli come rifugiati anche se rispondono ai requisiti indicati dalla Convenzione del 1951. Esiste soltanto un diritto soggettivo di chiedere asilo, che lo Stato può concedere dopo una valutazione discrezionale condizionata ufficialmente da fattori qualitativi, come l'effettiva persecuzione subita dal richiedente o la sua pericolosità, ma a cui si aggiunge la considerazione di limitare il numero di ingressi in occasione di movimenti di grande portata.

Il terzo scenario considera invece l'espulsione, un termine che nell'ambito del diritto internazionale si riferisce ad *un'azione esercitata da uno Stato sovrano nei confronti di cittadini stranieri allo scopo di assicurarne l'uscita sia volontariamente, sotto la minaccia della rimozione forzata, che con la forza, dal proprio territorio* [Goodwin-Gill, 1978, 332]. Esistono comunque anche definizioni più ampie che comprendono, oltre all'espulsione di stranieri residenti sia legalmente che illegalmente, anche l'espulsione di residenti di un territorio conquistato su cui venga affermata la sovranità e l'espulsione di propri cittadini [Glazer, 1985, 263]. Il motivo per cui in questo saggio l'espulsione viene trattata indipendentemente dal movimento di profughi è legato ai propositi di destabilizzazione che il paese di partenza può perseguire con questo atto nei confronti del paese di destinazione.



Per gli scenari relativi alle migrazioni e al movimento di profughi sono state poi previste due modalità di svolgimento legate alla possibile estensione nel tempo e nello spazio del fenomeno: *il movimento di massa nel lungo periodo* e *il movimento di massa nel breve periodo*. Il movimento di massa nel lungo periodo può essere definito come il graduale arrivo su tutto il territorio nazionale del paese di destinazione di un numero di stranieri tale da impedirne una rapida integrazione [Santoro et al, 1992, 274]. Le dimensioni spaziali e temporali in questo caso sono dilatate al massimo ed il movimento si presenta quindi in modo sporadico e difficilmente percepibile, rendendo così più complesso il controllo delle frontiere. Il movimento di massa nel breve periodo si riferisce invece a quei casi in cui si verifica l'arrivo improvviso e massiccio in un'area circoscritta di un numero di stranieri tale da mettere in crisi le strutture di accoglienza locali e da costituire un pericolo dal punto di vista sanitario, dell'ordine pubblico e del normale svolgimento dei pubblici servizi [Santoro et al, 1992, 275]. Si presenta così la situazione opposta di un'elevata concentrazione del movimento nel tempo e nello spazio, tale da renderne immediata la localizzazione. In questa occasione i problemi non sono però più limitati alle tensioni sociali che possono sorgere nel lungo periodo fra gli stranieri e la comunità autoctona, ma sorgono immediatamente in seguito allo shock fisico dell'impatto del movimento sull'area di arrivo.

L'analisi dello scenario dell'espulsione è stata invece limitata al breve periodo, considerando che nel lungo periodo questo fenomeno è assimilabile all'emigrazione se prodotto da cause di natura economica, o al movimento di rifugiati se causato da persecuzioni che possano portare al conferimento di quest'ultimo status.

Per ciascuno degli scenari sono state inoltre previste quattro ipotesi di sviluppo (figura 1), collegate al tipo di rapporto che può instaurarsi fra il paese di partenza (disponibile o no a contenere il movimento di popolazione) e il paese di destinazione (disponibile o no ad ospitarlo), che in questo saggio è rappresentato naturalmente dall'Italia.

La gestione concordata del movimento di popolazione rappresenta per entrambi gli attori la situazione più favorevole. Essa si concretizza da parte del paese di destinazione nella disponibilità ad ospitare una quota limitata del movimento di popolazione, compatibilmente con le sue risorse materiali e con gradualità, in modo da non aumentare improvvisamente la consistenza numerica della comunità straniera causando brusche reazioni da parte dell'opinione pubblica. Il paese di partenza adotta invece una politica di contenimento del movimento di popolazione ed accetta il reimpatrio di parte dei suoi cittadini. Si tratta pertanto anche della situazione più moderata, dove entrambi gli attori vengono incontro alle rispettive esigenze. In effetti, il movimento di popolazione può rappresentare un bluff da parte del paese di partenza, ovvero uno

FIGURA 1

paese di partenza

coopera

non coopera

paese di destinazione

ospita

Gestione concordata dei  
movimenti di popolazione

+ 1, + 1

Accoglienza forzata dei  
movimenti di popolazione

- 1, + 1

non ospita

Rimpatrio forzato dei mo-  
vimenti di popolazione

+ 1, - 1

Contrasto sulla ridisloca-  
zione dei movimenti di po-  
polazione

- 1, - 1

Nota: il primo numero all'interno di ciascun riquadro indica il vantaggio finale del paese di destinazione, il secondo quello del paese di partenza.

Un paese viene premiato con un vantaggio finale positivo se l'altro partecipante al gioco adotta un comportamento che risponde alle sue aspettative: ad esempio, il paese di partenza riceverà un vantaggio finale di +1 se il paese di destinazione ospita il movimento di popolazione. Nel caso inverso viene assegnato un vantaggio finale negativo.

strumento di pressione nei confronti del paese di destinazione che non mira all'effettiva ridislocazione di parte dei suoi cittadini ma che ha scopi politici e/o economici <sup>6</sup>.

La situazione migliore per il paese di destinazione prevede invece il rifiuto di accogliere il movimento di popolazione, mentre il paese di partenza offre la propria assistenza nella sua gestione, dichiarandosi disponibile al suo riaccolimento. In questo caso il paese di partenza può essere disposto a far rientrare il movimento di popolazione sia per non incrinare i rapporti con il paese di destinazione che nella prospettiva di ottenere qualche forma di assistenza economica che prevenga successivi movimenti. E' il tipo di situazione verificatasi nel 1991 con lo sbarco dei cittadini albanesi in Puglia, riaccolti dal paese d'origine in cambio della concessione di aiuti da parte del Governo Italiano. In effetti, anche in questo caso la ridislocazione può non essere altro che uno strumento di pressione a fini di assistenza economica.

Il caso opposto in cui è il paese di destinazione a dichiararsi favorevole all'accoglimento mentre il paese di partenza non coopera rappresenta invece lo scenario più favorevole per quest'ultimo. Esso si basa su due ipotesi: o che il

paese di destinazione sia privo di un'interlocutore in grado di partecipare alla gestione del movimento, ad esempio in seguito ad un conflitto civile che privi i dirigenti del paese di partenza della loro autorità creando una situazione di anarchia o sottraendo alcune regioni al loro controllo; oppure che le autorità di quel paese si rifiutino semplicemente di cooperare effettuando, con mezzi violenti, l'espulsione di gruppi etnici ostili al regime, di lavoratori stranieri o di oppositori politici. In questo caso l'accoglienza da parte del paese di destinazione può essere fondata su motivi umanitari.

L'ultimo caso prevede il rifiuto del paese di destinazione ad accogliere il movimento di popolazione e del paese di partenza a contenerlo o ad accettarne il rientro, miscelando così le opposte motivazioni illustrate nei due casi precedenti. Si tratta della soluzione peggiore per entrambi gli attori, considerando l'alto prezzo in termini di prestigio internazionale che la situazione di stallo impone di pagare.

## 2.1 *Scenario 1: emigrazione*

Le cause dell'emigrazione possono essere brevemente indicate nella presenza di fattori di spinta nel paese di partenza e di fattori di attrazione nel paese di destinazione.

I fattori di spinta sono individuabili nel complesso delle scadenti condizioni di vita economiche e sociali che il paese di partenza offre ai suoi abitanti. Grazie al miglioramento, all'addensamento e alla riduzione dei costi delle comunicazioni commerciali e intellettuali internazionali, tali condizioni possono essere confrontate con le migliori prospettive offerte da altri paesi, che agiscono da fattori di attrazione determinando la decisione di partire. La scelta del paese di destinazione è il frutto di un'ulteriore confronto che considera la distanza geografica, la facilità di ingresso e le probabilità di trovare un'occupazione. Il paese prescelto sarà quello che presenterà la combinazione più favorevole di questi elementi.

I paesi sviluppati hanno cercato finora di contenere l'effetto dei fattori di attrazione intervenendo sulle modalità di ingresso, attraverso l'imposizione di contingenti ed il rilascio di visti dietro particolari condizioni, come la dimostrazione da parte dell'immigrato di poter disporre di un alloggio e di un lavoro già prima della partenza. Queste misure non hanno però portato a risultati soddisfacenti. Hanno comportato piuttosto una deviazione dei flussi migratori verso quei paesi caratterizzati da più facili condizioni di ingresso o, dopo che negli ultimi anni queste sono state uniformate, come avvenuto fra i paesi della Comunità Europea, hanno prodotto una trasformazione qualitativa degli immigrati, da regolari in irregolari o clandestini <sup>7</sup>.



Del resto, non è possibile intravedere alcun concreto miglioramento sul lato dei fattori di spinta almeno per quanto riguarda l'area geopolitica esaminata in questa sede: il Medio Oriente ed il Nord Africa. Questo comporterà il proseguimento di quella tendenza, avviata a partire dall'inizio degli anni '80, che ha visto la crescita del numero di immigrati provenienti da Asia e Africa sia in senso assoluto che rispetto ai flussi provenienti da altri continenti (si veda la tab. 3).

Non è scopo di questo saggio stabilire se le condizioni di sottosviluppo economico che interessano i paesi di quest'area siano dovute alla loro inefficienza, allo sfruttamento che hanno subito durante la dominazione coloniale e a cui sarebbero sottoposti ancora oggi dai paesi capitalisti o al circolo vizioso di povertà in cui si ritrovano e da cui non riescono ad uscire<sup>8</sup>.

Ai fini dell'analisi dei flussi migratori è tuttavia importante rilevare che gli investimenti che è stato possibile effettuare, tenendo conto della pressione esercitata dal servizio del debito estero, sono stati spesso rivolti verso disordinati processi di industrializzazione che hanno favorito la partenza dalle regioni agricole verso le città, provocando una crescita incontrollata degli agglomerati urbani. Il processo di urbanizzazione ha poi influenzato i valori culturali e sociali degli individui, pregiudicandone il rientro nelle campagne a favore di un'ulteriore ridislocazione verso i paesi sviluppati [Chiarelli, 1992, 112].

Anche i modesti risultati dei programmi di cooperazione internazionale allo sviluppo non hanno ridotto l'effetto dei fattori di spinta, dato che il più delle volte si sono concretizzati nella trasmissione di risorse finanziarie che non sempre interpretavano le esigenze della popolazione [de Azevedo, 1992, 13]. Del resto la crescita economica può produrre una flessione dei flussi migratori solo nel lungo periodo, mentre nel breve periodo ne provoca in effetti un incremento [de Azevedo, 1991, 26-27], causato da un aumento del reddito ancora esiguo quando viene confrontato a quello che si prevede di poter realizzare grazie all'emigrazione, ma già sufficiente ai fini del sostenimento delle spese di viaggio.

### *2.1.1 Gestione concordata dei flussi migratori nel lungo periodo*

Questo scenario prevede l'accoglimento da parte dell'Italia di quote di immigrati stabilite in base alle necessità di quei settori professionali che risultino privi di manodopera e che siano trascurati dai lavoratori autoctoni. Possono inoltre essere previsti programmi di formazione professionale ed altre iniziative a favore dell'avviamento al lavoro degli immigrati. Il paese di partenza si impegna da parte sua a contenere il flusso degli emigranti in base alle disponibilità italiane. Può essere inoltre concordato un ricambio della manodo-



Tabella 3

**STRANIERI IN ITALIA PER CONTINENTI DI  
PROVENIENZA - 1970-1988 (VALORI ASSOLUTI)**

Anni	Europa	Africa	Asia	America	Oceania	Apolidi ed altri assoluti	Valori ed altri assoluti
1970	88.215	4.756	11.177	37.006	2.684	-	143.838
1971	97.887	5.225	12.162	38.091	2.814	-	156.179
1973	105.191	7.389	15.197	43.637	3.143	1.189	175.746
1975	112.856	8.679	15.056	45.389	3.288	1.147	186.415
1977	114.957	9.836	18.599	46.293	3.255	1.084	194.024
1979	116.366	13.293	17.744	44.678	4.184	9.184	205.449
1980	159.107	29.754	41.989	62.630	4.167	1.102	298.749
1981	174.771	34.942	48.354	67.862	4.611	1.125	331.665
1982	185.276	38.880	52.492	72.706	4.934	1.143	355.431
1983	199.660	40.885	58.889	77.506	5.367	1.458	383.765
1984	209.783	43.405	63.007	80.994	5.596	1.138	403.923
1985	220.504	44.569	65.158	82.371	5.846	4.556	423.004
1986	235.434	47.778	68.333	91.248	6.277	1.157	450.227
1987	268.464	91.466	95.309	108.725	6.928	1.211	572.103
1988	292.267	118.388	104.008	122.146	7.428	1.186	645.423
1989	210.944	99.509	80.434	94.007	4.563	931	490.388
1990	261.851	238.130	145.812	128.362	5.907	1.076	781.138
1991	307.545	275.663	161.047	146.910	4.529	1.073	896.767

**Stranieri in Italia per continenti di provenienza - 1970-1988 (valori percentuali)**

Anni	Europa	Africa	Asia	America	Oceania	Apolidi ed altri assoluti	Valori ed altri assoluti
1970	61	3	8	26	2	-	100
1977	59	5	9	24	2	1	100
1978	59	5	10	24	1,5	0,5	100
1979	57	7	10	23,5	2	0,5	100
1980	54	9	13	22	1,5	0,5	100
1981	53	10	14	21	1,5	0,5	100
1982	53	13	15	18	0,5	0,5	100
1983	52	11	15	20	1,5	0,5	100
1984	52	12	15	20	1	-	100
1985	52	11	16	20	1	-	100
1986	52	5	11	15	20,5	-	100
1987	47	16	17	19	1	-	100
1988	45,3	18,3	16,1	18,9	1,2	0,2	100
1989	43,0	20,3	16,4	19,2	0,9	0,2	100
1990	33,5	30,5	18,7	16,4	0,8	0,1	100
1991	34,3	30,7	18,0	16,4	0,5	0,1	100

Nota: i valori per gli apolidi per il 1979 e il 1985 sono falsati dall'aggiunta di nazionalità non specificate e di rifugiati.

Fonte: Monticelli, 1992, 69

pera, incentivando il rientro degli immigrati al termine di un periodo di addestramento professionale magari in collegamento con progetti di sviluppo economico negli stessi paesi di origine.

L'intervento delle Forze Armate in questo scenario potrebbe essere limitato ad azioni di pattugliamento delle acque territoriali e dei confini terrestri, per prevenire gli ingressi clandestini che continuerebbero ad essere tentati da quei soggetti rimasti al di fuori delle quote di immigrazione concordate. D'altra parte sarebbe possibile stabilire forme di cooperazione con la polizia di frontiera, le forze armate e le forze dell'ordine del paese di partenza, in modo da coordinare la lotta all'immigrazione clandestina. Considerando comunque i tagli di bilancio e di personale a cui verranno sottoposte nel prossimo futuro le Forze Armate italiane, l'assunzione di questi compiti di ordinaria amministrazione dovrebbe essere lasciata alle forze di polizia.

#### *2.1.2 Accoglienza forzata dei flussi migratori nel lungo periodo*

Le cause economiche all'origine dell'emigrazione non comportano il sorgere per l'Italia di un obbligo di accoglienza a favore degli emigranti. Pertanto, in mancanza di un accordo con il paese di partenza, il flusso migratorio nel lungo periodo potrebbe essere gestito considerando unicamente le strette esigenze di manodopera di quei settori che ne risultino più carenti, a scapito quindi di un possibile incremento artificioso della quota di immigrati accettabili rispetto alle vere necessità di personale e di quei programmi, quali l'addestramento professionale, che possono avere ricadute positive sullo sviluppo del paese di partenza.

In questo caso per la missione delle Forze Armate si applica un discorso simile a quello dello scenario precedente, considerando però un impegno più intenso nella lotta all'immigrazione clandestina visto che non sarebbe più possibile contare sulla collaborazione del paese di partenza.

#### *2.1.3 Rimpatrio forzato dei flussi migratori nel lungo periodo*

Vale lo stesso discorso espresso per lo scenario 3.12

#### *2.1.4 Contrasto sulla ridislocazione dei flussi migratori nel lungo periodo*

E' improbabile che il paese di partenza si opponga ad un rientro forzato dei suoi cittadini che avvenga in modo sporadico e dilatato, senza produrre, alme-

no a breve termine, una crescita consistente del numero di disoccupati e quindi una situazione di malcontento suscettibile di minacciare la stabilità politica.

Per quanto riguarda i compiti delle Forze Armate italiane, restano validi quelli indicati per lo scenario 3.12.

#### *2.1.5 Gestione concordata, accoglienza forzata e rimpatrio forzato dei flussi migratori nel breve periodo*

Se nel caso di un'immigrazione di massa nel lungo periodo era possibile una gestione concordata del flusso migratorio fra l'Italia e il paese di partenza, questa appare improbabile nel caso che il movimento si verifichi nel breve periodo. Infatti un movimento di questo tipo comporta nell'area di arrivo il sorgere di problemi sanitari e di ordine pubblico di una portata tale da risultare inaccettabili. L'unica eccezione potrebbe essere rappresentata da una "maschera" che copra la spinta economica degli emigranti, come ad esempio la provenienza da un paese con al potere un regime autoritario che possa attribuire ai soggetti della ridislocazione lo status di rifugiati. Se si esclude questa eccezione alle Forze Armate verrebbe richiesto di operare per l'individuazione e l'allontanamento degli emigranti ancora prima che possano raggiungere il territorio nazionale.

Bisogna comunque considerare anche l'ipotesi dello svolgimento di missioni di salvataggio e soccorso a favore di quegli emigranti che utilizzino mezzi navali di fortuna per il viaggio, e che possono richiedere anche la prestazione di cure mediche. Visto che in questo scenario si parla di un numero consistente di individui che tentano di raggiungere l'Italia in un breve arco di tempo e in un'area limitata, le strutture civili locali potrebbero non essere in grado di svolgere adeguatamente le loro funzioni, rendendo necessario l'allestimento di strutture temporanee di accoglimento, come tende ed ospedali da campo.

L'accoglienza temporanea di un alto numero di emigranti, prima di poter provvedere al loro rimpatrio, può richiedere inoltre la partecipazione delle Forze Armate all'allestimento di un cordone intorno alla zona di sbarco, allo scopo di evitare fughe e prevenire il possibile ingresso nel paese di criminali, terroristi o provocatori. Potrebbe rendersi necessario anche l'esercizio di compiti di polizia comprendenti la repressione di eventuali disordini e l'arresto.

#### *2.1.6 Contrasto sulla ridislocazione dei flussi migratori nel breve periodo*

Il rifiuto del paese di partenza di riaccogliere i propri emigranti, impiegando a questo scopo le forze armate per respingerli dalle acque territoriali, po-

trebbe essere motivato dall'intenzione di non ingrossare il numero di disoccupati, aumentando il malcontento dell'opinione pubblica e quindi l'instabilità. Il respingimento da parte di entrambi i paesi potrebbe quindi tradursi nel confinamento degli emigranti nelle acque internazionali, in attesa che uno di essi decida di provvedere al loro accoglimento.

Considerando i danni al prestigio e alla credibilità provocati ad entrambi i paesi dal mantenimento di una situazione di stallo, alla fine potrebbe essere ricercata una soluzione che conduca alla gestione concordata del flusso di emigranti nel lungo periodo, esposta nello scenario 3.11. E' comunque chiaro che situazioni di questo tipo non potranno essere gestite unilateralmente e con gli strumenti tipici delle vecchie politiche migratorie. In particolare, oltre al probabile coinvolgimento delle Nazioni Unite, questo tipo di situazione porterà a ridiscutere i diritti dei cittadini appartenenti ai paesi in via di sviluppo, in particolare in merito al loro diritto di espatrio.

In simili circostanze l'impegno delle Forze Armate non sarebbe più limitato ad interventi di protezione civile o di pattugliamento delle frontiere, prima assolvibili dalle forze di polizia, ma diventerà indispensabile per bilanciare l'uso delle forze armate da parte del paese di partenza e per tenere gli emigranti al di fuori delle acque territoriali.

## 2.2 Scenario 2: movimento di profughi

La prima cosa che si può notare osservando la tab. 4, che presenta i venti paesi del mondo che ospitano il più alto numero di profughi in rapporto con la popolazione autoctona, è l'assenza dei paesi sviluppati europeo-occidentali, degli Stati Uniti e del Giappone. Al contrario, se si escludono Emirati Arabi Uniti, Arabia Saudita e Bahrein, tutti i paesi contenuti in questa lista presentano livelli bassi o medio-bassi di reddito. Essi sono inoltre caratterizzati internamente da regimi instabili e/o da forme di governo inclini all'autoritarismo ed esteriormente dal diretto contatto geografico con il paese o l'area di provenienza degli stessi profughi. Ben sette di essi fanno poi parte dell'area mediorientale e nordafricana, un aspetto rilevante ai fini di questo saggio. Di estrema importanza è anche il valore del rapporto fra profughi e popolazione autoctona: altissimo persino nel caso del Bahrein, l'ultimo paese dell'elenco, se si considera che al confronto in Italia nel 1991 erano presenti 8.154 rifugiati e 15.693 profughi in attesa di asilo, per un totale di 23.847 individui su di una popolazione di 57,7 milioni, con un rapporto quindi di 1/2.420<sup>9</sup>.

Per quanto riguarda invece i gruppi più consistenti di profughi in senso assoluto, questi sono rappresentati, nell'area nordafricana e mediorientale, dai saharawi, dai curdi, dagli sciiti iracheni e dai palestinesi.



Tabella 4

PRINCIPALI NUCLEI DI RIFUGIATI IN RELAZIONE  
 ALLA POPOLAZIONE DEI PAESI OSPITI E  
 AL LOCALE PNL PRO CAPITE - 1991

Paese	Rapporto fra rifugiati/ popolazione paese ospite	Popolazione in milioni	Numero rifugiati	PNL pro capite in dollari
Giordania	1/4	4,1	929.100	1.240 (a)
Gibuti	1/6	0,4	67.400	n.d.
Malawi	1/10	9,2	909.000	200 (a)
Libano	1/11	93,3	306.400	n.d.
Swaziland	1/17	0,8	47.200	790
Iran	1/19	55,6	2.860.000	2.490 (a)
Somalia	1/23	8,4	358.500	120 (a)
Pakistan	1/31	114,6	3.668.800	380 (a)
Belize	1/32	0,2	6.200	1.460
Sierra Leone	1/34	4,2	125.000	240 (a)
Sudan	1/35	25,2	726.500	340
Emirati A.U.	1/40	1,6	40.000	19.860 (a)
Siria	1/45	12,6	280.700	1.000 (a)
Costa d'Avorio	1/47	12,6	270.500	750 (a)
Arabia Saudita	1/50	15,0	300.000	7.050 (a)
Zimbabwe	1/52	9,7	186.000	640 (a)
Zambia	1/61	8,1	133.950	420 (a)
Burundi	1/62	5,6	90.700	210(a)
Etiopia	1/66	51,7	783.000	120
Bahreïn	1/67	0,5	7.500	6.610

Note: questa tabella riporta i 20 paesi col più alto rapporto fra rifugiati e popolazione; n.d. significa che il dato non è disponibile; (a) questi dati si riferiscono al 1990 e sono contenuti in World Bank, 1992, 219.

Fonte: World Refugee Survey 1991, riportato in Loescher, 1992, 72.

I profughi sahwari ammontano a circa 80.000 unità [Loescher, 1992, 77] e sono attualmente dislocati in Algeria e in Mauritania, dove sono fuggiti in seguito al conflitto che oppone nel Sahara occidentale il Polisario al Marocco.

I profughi palestinesi ammontano a circa 1,5 milioni sparsi nei vari paesi del Medio Oriente e del Nord Africa [Marx, 1992, 281]. I palestinesi rappresentano per i vari paesi arabi che li ospitano una continua fonte di problemi politici e militari, che vanno dal pericolo di ritorsioni verso i loro territori da parte di Israele in caso di azioni di terrorismo alla minaccia di instabilità politica, già degenerata in conflitti civili in Libano e in Giordania.

I profughi curdi ammontano invece a 400.000 in Iran, a cui bisogna aggiungere il milione circa tornato in Iraq dalla Turchia e dall'Iran dopo la fuga seguita alla fallita rivolta del 1991 e posto attualmente sotto la protezione delle Nazioni Unite [Dannreuther, 1992, 63]. I tentativi di questa etnia di fondare uno Stato autonomo nel Kurdistan, la regione montuosa che viene riconosciuta come la propria patria etnica in virtù del forte legame con quelle montagne che rappresentano il suo più forte tratto distintivo sia storico che sociale [Entessar, 1989, 85], si sono finora scontrati con le politiche di negazione dell'identità etnica attuate dai tre paesi sopra citati fino a rasentare il genocidio, con l'importanza delle risorse minerarie presenti nel Kurdistan iracheno e con la convenienza a sfruttarla come elemento destabilizzante nei confronti dei paesi limitrofi [Entessar, 1989, 88-98].

Infine, in seguito alla fallita rivolta del 1991 contro il regime iracheno 300.000 profughi sciiti hanno trovato riparo in Iran [The Economist Intelligence Unit, 1991b, 8].

L'arrivo dei profughi aggiunge solitamente nuovi problemi economici e politici a quelli già presenti nei paesi ospiti. Dal punto di vista economico questo è costretto a provvedere al loro mantenimento attingendo in modo consistente alle proprie risorse, dato che non sempre gli aiuti dei paesi sviluppati e delle organizzazioni internazionali sono sufficienti a coprire tutte le spese. Questo provoca il sorgere di contrasti fra i profughi e la popolazione autoctona, che preferirebbe l'impiego di tali risorse a proprio favore [Kilgour, 1990, 646]. La loro presenza rappresenta inoltre una fonte di instabilità per il paese ospite, oltre a comportarne il probabile coinvolgimento nella causa che li ha spinti a partire, come accaduto al Libano, trasformato in base di partenza per i guerriglieri palestinesi operanti contro Israele, e soggetto quindi a ritorsioni militari e nel 1982 persino a un'invasione.

Tutti questi problemi sono normalmente destinati a durare nel tempo poiché i profughi presenti nel Terzo Mondo tendono a restare nei paesi di prima accoglienza per lunghi periodi, invece di cercare di trasferirsi in paesi terzi che possano offrire migliori condizioni di ospitalità [Kilgour, 1990, 638]. Si tratta però di un comportamento solo in parte dovuto all'inerzia degli stessi profughi,

dato che ad esempio i paesi sviluppati hanno preferito all'accoglienza diretta, attuata in misura relativamente ridotta, l'erogazione di aiuti che contenessero i movimenti all'interno dei paesi del Terzo Mondo. L'attuale recessione economica che interessa i paesi sviluppati, unita ai recenti rigurgiti xenofobi, sta del resto favorendo una revisione in senso restrittivo delle politiche di asilo.

Tuttavia gli sviluppi politici ed economici degli ultimi anni verificatisi a livello mondiale influiranno sui paesi dell'area mediorientale e nordafricana, come del resto su tutti i paesi del Terzo Mondo, sia modificando radicalmente le condizioni che hanno contenuto finora i movimenti di profughi al suo interno che generandone di nuovi.

In primo luogo la recessione economica pregiudica l'assistenza economica fornita dai paesi sviluppati in forma diretta o attraverso le organizzazioni internazionali ai paesi del Terzo Mondo che ospitano tuttora consistenti masse di profughi. Questo mette in discussione la futura capacità e volontà di tali paesi di continuare ad ospitare i profughi sul proprio territorio.

In secondo luogo la fine del bipolarismo ha allentato i vincoli comportamentali a cui erano sottoposti gli stati clienti dell'ex-Unione Sovietica. Questo può tradursi nella perdita di quel minimo di coesione fra i paesi arabi garantita finora dalla contrapposizione con Israele, strettamente collegata agli schemi della Guerra Fredda, ed innescare un processo di frammentazione di potenza che rimetterebbe in discussione ogni attuale alleanza e rivalità [Santoro et al, 1991b, 11]. Sorgerebbero così nuovi conflitti militari, ne riesploderebbero di vecchi o si verificherebbe una escalation di quelli tuttora vigenti ma rimasti al di sotto della soglia della bassa intensità, con la conseguente creazione di nuovi movimenti di profughi. Oltre tutto, la proliferazione di armi non convenzionali, anch'essa collegata alla fine della Guerra Fredda, può moltiplicare sia la consistenza dei flussi di profughi che la durata della loro permanenza al di fuori delle aree colpite, vista la superiore durata nel tempo del danno prodotto da queste armi rispetto a quelle convenzionali.

La diffusione di gruppi islamici radicali, favorita sia dal malcontento economico delle masse di disoccupati che dal malcontento politico delle élite intellettuali, introduce inoltre un nuovo elemento di rischio bellico, dato che l'insurrezione violenta nei confronti delle classi dominanti laiche e filo-occidentali nei paesi islamici rappresenta per essi un obiettivo religiosamente obbligatorio [Santoro et al, 1991b, 102].

Un'altra causa che potrebbe produrre un movimento di profughi è rappresentata dall'inasprimento delle discriminazioni nei confronti delle minoranze religiose e dalla repressione delle opposizioni politiche.

I gruppi religiosi a maggior rischio sono rappresentati dagli ebrei, dai cristiani copti e dai baha'i residenti nei paesi islamici (si veda la tab. 5), già oggi sottoposti a misure discriminatorie e a persecuzioni [AbuKhalil, 1992, 35; Amnesty International, 1988, 442-460].



Tabella 5

# CONSISTENZA DELLE COMUNITÀ RELIGIOSE IN MEDIO ORIENTE E AFRICA SETTENTRIONALE

Paese	Popolazione	Suddivisione religiosa
Algeria	25.100.000	100% musulmani sunniti
Arabia S.	14.900.000	85% sunniti, 15% sciiti
Bahrein	336.000	38% musulmani sunniti, 47% musulmani sciiti, 8% cristiani, 7% ebrei ed altri
Cipro	639.000	80% cristiani, 18,6% musulmani sunniti, 1,4% altri
Egitto	52.100.000	90% musulmani sunniti, 3,8% copti, 3,2% cristiani appartenenti ad altre confessioni, 3% ebrei ed altri
Emirati A.U.	1.600.000	80% musulmani sunniti, 20% musulman sciiti
Giordania	3.200.000	97% musulmani sunniti, 3% cristiani
Iran	55.800.000	97,65% musulmani sciiti, 0,6% baha'i, 0,6% cristiani, 0,15% ebrei
Iraq	18.900.000	95% musulmani (per oltre la metà sunniti, i restanti sciiti), 4% cristiani, 1% ebrei ed altri
Israele	4.700.000	81,5% ebrei, 14,4% musulmani sunniti 2,3% cristiani, 1,8% drusi ed altri
Kuwait	2.100.000	70% musulmani sunniti, 30% musulman sciiti, 6% cristiani, 4% altri
Libano	2.701.000	54,7% musulmani sciiti e sunniti, 20% cristiani maroniti, 18,3% cristiani di altre confessioni, 7% drusi
Libia	4.500.000	100% musulmani sunniti
Marocco	25.100.000	99% musulmani sunniti, meno dell'1% cristiani ed ebrei
Oman	1.600.000	87% musulmani sunniti, 13% induisti
Qatar	422.000	100% musulmani sunniti
Siria	12.400.000	75% musulmani sunniti, 10% cristiani, 11% drusi, 3% ebrei
Sudan	25.100.000	73% musulmani, 16,7% animisti, 5,6% cristiani, 0,7% altri
Tunisia	8.100.000	99% musulmani sunniti, meno dell'1% ebrei e cristiani
Turchia	56.100.000	99% musulmani sunniti, meno dell'1% ebrei e cristiani
Yemen	11.300.000	100% musulmani

Fonti: World Bank, 1992, pagg. 218-219 per i dati sulla popolazione; AA.VV., 1992 e AA.VV., 1993 per la consistenza delle comunità religiose



Dal punto di vista politico bisogna considerare che solo l'Egitto, la Giordania e la Turchia presentano un certo grado di sviluppo democratico, caratterizzato da tradizioni liberali, un forte senso dell'identità nazionale e una complessa società civile, anche se lontano da quegli standard occidentali che, nei recenti scritti arabi sull'argomento, rappresentano l'obiettivo ultimo dei processi di democratizzazione [AbuKhalil, 1992, 30]. Marocco, Algeria, Libia e Tunisia hanno promosso invece negli ultimi anni programmi di liberalizzazione di diversa intensità e portata. Tali iniziative sono state comunque collegate a situazioni contingenti, come la necessità di compensare i programmi di austerità imposti dagli obiettivi di sviluppo economico [Anderson, 1990, 146], di mascherare la perdita di prestigio delle élite detentrici del potere prodotta dal fallimento della cooperazione inter-araba e dalla mancata soluzione della questione palestinese, o ancora di seguire la scia del processo di democratizzazione apparentemente avviato in Europa Orientale [Hudson, 1991, 424-425]. Il venire meno delle condizioni di base ha quindi portato alla cancellazione delle riforme.

I paesi del Golfo presentano una situazione di ristagno politico ancora più marcata, per cui non sono prevedibili riforme democratiche a breve termine né da parte dei regimi tradizionali dell'Arabia Saudita, degli Emirati Arabi Uniti e del Kuwait, né dal regime militare-partitico dell'Iraq, come da quello della Siria a nord, né, infine, dal regime teocratico iraniano.

### *2.2.1 Gestione concordata dei profughi nel lungo periodo*

La gestione concordata del movimento di profughi può riferirsi all'intervento delle autorità italiane a favore di individui perseguitati o sottoposti a discriminazioni, che consenta la loro uscita dal paese di partenza ed il successivo trasferimento verso l'Italia.

Considerando la limitata consistenza del movimento e la sua diluizione nel tempo in questo scenario non si presenterebbe la necessità di un intervento delle Forze Armate.

### *2.2.2 Accoglienza forzata dei profughi nel lungo periodo*

Vale lo stesso discorso dello scenario 3.21

### *2.2.3 Rimpatrio forzato dei profughi nel breve periodo*

Dato che la Convenzione di Ginevra non impone agli Stati aderenti l'obbligo di riconoscere lo status di rifugiati, l'Italia potrebbe rifiutare l'asilo in

considerazione della pericolosità dei richiedenti. A parte l'unica condizione di non rimandarli nel paese di partenza, i profughi potrebbero essere espulsi nel caso che siano riusciti a raggiungere il territorio nazionale, o respinti alla frontiera o dalle acque internazionali.

Visto che il movimento sarebbe dilatato nel tempo e nello spazio come nello scenario 3.21, non dovrebbe presentarsi la necessità di un impiego delle Forze Armate per il controllo delle frontiere, compito che potrebbe essere assolto dalle forze di polizia.

#### *2.2.4 Contrasto sulla ridislocazione dei profughi nel lungo periodo*

Questo scenario non è fondato, visto il divieto di rimandare i profughi verso il paese di partenza.

#### *2.2.5 Gestione concordata dei profughi nel breve periodo*

Visto l'alto numero di soggetti che caratterizza questo scenario, l'accordo con il paese di partenza potrebbe consistere nell'allestimento al suo interno di campi posti in aree sotto la tutela delle Nazioni Unite, dove si provvederebbe all'erogazione di aiuti alimentari e sanitari. A questa misura potrebbe essere accompagnata l'accoglienza in Italia di determinate quote di profughi, come pure di certe categorie di individui particolarmente vulnerabili (malati, bambini, donne etc.).

Le Forze Armate dovrebbero contribuire alla protezione delle aree dove verrebbero allestiti i campi, alla distribuzione degli aiuti e alla missione di trasporto dei profughi che verrebbero accolti dall'Italia.

#### *2.2.6 Accoglienza forzata dei rifugiati nel breve periodo*

L'impossibilità di raggiungere un accordo con il paese di partenza potrebbe pregiudicare l'allestimento di campi al suo interno, costringendo l'Italia assieme ad altri paesi sviluppati ad accogliere i profughi sul proprio territorio.

Il contributo delle Forze Armate in questo caso si concretizzerebbe nella missione di trasporto e in quella di protezione dell'area di imbarco.

#### *2.2.7 Rimpatrio forzato dei profughi nel breve periodo*

La già elevata consistenza numerica della comunità straniera in Italia, la mancanza di risorse necessarie ai fini dell'accoglienza e l'ostilità dell'opinio-

ne pubblica potrebbero portare al respingimento dei profughi, in particolare se il loro arrivo fosse massiccio come in questo tipo di scenario. Anche in questo caso si potrebbero organizzare delle aree protette all'interno del paese di partenza dove allestire dei campi profughi, come negli scenari precedenti. Comunque, oltre che ai compiti di distribuzione degli aiuti e di protezione dei campi, le Forze Armate dovrebbero contribuire anche all'allontanamento di quei profughi che si presentassero alla frontiera terrestre o nelle acque territoriali.

### *2.2.8 Contrasto sulla ridislocazione dei rifugiati nel breve periodo*

Se nello scenario 3.27 lo Stato di partenza può accettare di riaccogliere i profughi, in quest'altro caso potrebbe impedirne il rientro attraverso l'impiego delle proprie forze armate.

In queste circostanze la realizzazione di zone protette dove allestire dei campi per i profughi potrebbe essere portata a termine con l'uso della forza sotto l'egida di una risoluzione delle Nazioni Unite, come avvenuto nel 1991 a favore dei curdi in Iraq. Alle Forze Armate verrebbe quindi richiesto l'impiego delle loro capacità di combattimento.

## *2.3 Scenario 3: Espulsione*

Gli obiettivi che uno Stato può perseguire attraverso l'espulsione possono essere economici, di politica interna o di politica estera.

Dal punto di vista economico l'espulsione può essere motivata dal desiderio di sostituire gli immigrati stranieri con i lavoratori autoctoni disoccupati, procedendo allo stesso tempo alla confisca dei beni di quelli che talvolta rappresentano i soggetti più ricchi e attivi dell'imprenditoria locale. Rientrano in questo caso l'espulsione degli immigrati tunisini dalla Libia nel 1985 in seguito alla crisi economica provocata dalla riduzione dei proventi petroliferi, l'allontanamento dei lavoratori egiziani impiegati nelle industrie irachene alla fine della guerra con l'Iran nel 1988, legato alla parziale smobilitazione delle forze armate irachene e al conseguente ingresso dei reduci sul mercato del lavoro, e l'espulsione all'inizio degli anni '80 dei lavoratori africani immigrati in Nigeria. A questi episodi riguardanti l'espulsione di cittadini stranieri si può aggiungere l'espulsione di cittadini appartenenti allo stesso Stato che adotta questo provvedimento. Si possono comprendere da questo punto di vista la partenza dei "boat-people" dal Vietnam fra il 1978 e il 1979 e dei "Marielitos" da Cuba nel 1980, da cui i paesi di partenza trassero rilevanti benefici attraverso

la confisca dei beni e la contrazione del numero di disoccupati, anche se però a questi soggetti venne riconosciuto il diritto di asilo negli Stati Uniti e in diversi paesi occidentali. Più sfortunati furono gli cacciati dall'Uganda nel 1972, sebbene molti di loro ne fossero cittadini, che si ritrovarono per lungo tempo nella penosa condizione di apolidi [Glazer, 1985, 264].

Dal punto di vista politico-interno l'espulsione può essere dettata dall'interesse delle autorità governative di proteggere la stabilità del paese da gruppi politici ostili, come nel caso dei quattrocento palestinesi appartenenti ad Hamas espulsi dal governo israeliano nel dicembre del 1992, o di difendere l'identità nazionale da gruppi etnici che abbiano raggiunto un'elevata consistenza rispetto all'etnia dominante, minacciando di superarla sul piano demografico o di pregiudicarne l'integrità culturale in seguito all'introduzione di nuovi valori [Smith, 1986, 208]. Per questo secondo caso vale ancora l'esempio dell'espulsione dei cittadini di origine asiatica dall'Uganda. In quell'occasione infatti il provvedimento era legato alla politica di Africanizzazione condotta nel paese, che accusava i cittadini di origine asiatica di emarginare dalla vita economica gli ugandesi africani [Glazer, 1985, 264]. Un altro episodio simile è rappresentato dall'espulsione dei palestinesi dal Kuwait dopo la Guerra del Golfo, effettuata in parte per ritorsione in seguito all'appoggio fornito all'Iraq dall'OLP, ma anche dal fatto che questa minoranza, giudicata ormai inaffidabile, era arrivata prima della guerra ad una consistenza di 400.000 unità su di una popolazione complessiva di 2.140.000 abitanti <sup>10</sup>.

L'aspetto che ci interessa qui sottolineare delle espulsioni è che possono diventare anche uno strumento di politica estera utilizzabile sia come mezzo di ritorsione che di aggressione economica nei confronti del paese a cui appartengono i soggetti espulsi, con gravi conseguenze anche sulla sua stabilità politica. La ritorsione è evidente nel caso dell'espulsione degli immigrati yemeniti dall'Arabia Saudita nel 1990, provocata dall'appoggio politico fornito dallo Yemen a favore dell'Iraq durante la guerra del Golfo, o dei palestinesi dal Kuwait. Più difficile è invece identificare quando l'obiettivo sia stato la destabilizzazione politica ed economica. Ma al di là di quelli che possono essere i precedenti storici, un simile strumento offre delle caratteristiche estremamente allettanti al paese che volesse farne uso.

In primo luogo gli Stati godono di un'ampia libertà nel decidere le condizioni in cui un'espulsione sia appropriata e desiderabile. Non esistono infatti norme di diritto internazionale generale che regolino l'espulsione di cittadini stranieri, a meno che non si tratti di soggetti a cui è stato riconosciuto lo status di rifugiati e che pertanto non possono essere rinvii allo Stato di origine. Trattandosi inoltre di un atto compiuto sul proprio territorio risulta giustificato dal potere sovrano che ogni Stato esercita su di esso. Per quanto riguarda invece l'espulsione di propri cittadini, la diffusa interpretazione delle norme in



materia secondo cui questa non sarebbe consentita, a meno che non esista un altro Stato disposto ad accoglierli, non ha impedito che si venissero a creare situazioni di questo tipo, come nel caso degli asiatici ugandesi [Glazer, 1985, 274-275].

In secondo luogo il diritto internazionale non ha finora assimilato le aggressioni di tipo economico, anche se condotte con l'intento di causare dei danni, alle aggressioni armate, così come sono state finora intese dalle Nazioni Unite [Buzan, 1983, 81; Conforti, 1979, 170-171]. Pertanto, un'aggressione economica non conferisce allo Stato aggredito il diritto ad adottare lo stesso tipo di misure difensive valide per un attacco armato [Stone, 1958, 67]<sup>11</sup>.

A questo punto bisogna considerare che alla fine degli anni '80 Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Kuwait e Oman nel Golfo Persico, assieme alla Libia in Africa settentrionale, ospitavano circa cinque milioni di lavoratori stranieri, provenienti sia dalla stessa area nordafricana e mediorientale (egiziani, giordani, palestinesi, siriani, yemeniti, libanesi, marocchini e tunisini) che da fuori di essa (etiopici, indiani, turchi, sudcoreani e filippini) [Widgren, 1990, 754]. Le ragioni che hanno portato a una simile concentrazione di immigrati, eccezionale sia dal punto di vista assoluto che in proporzione con la popolazione autoctona, sono da ricondurre in parte allo sviluppo avuto negli scorsi decenni dell'industria petrolifera e in parte alle caratteristiche demografiche e sociali di quei paesi. Il settore petrolifero attraverso i suoi proventi ha garantito fino a pochi anni fa elevati redditi pro capite e una richiesta crescente di manodopera, sia per sé che per l'indotto. La ridotta consistenza numerica delle popolazioni di questi paesi, accompagnata a tassi di analfabetismo ancora elevati e al disinteresse per un vasto spettro di mansioni, non necessariamente umili, hanno imposto un largo ricorso all'immigrazione. Specialmente nei paesi del Golfo, gli immigrati hanno assunto un ruolo determinante nei settori dei servizi e dell'amministrazione.

Tuttavia, pur svolgendo un ruolo economico fondamentale, i lavoratori stranieri presenti in Libia e nel Golfo sono stati relegati in condizioni di emarginazione giuridica e politica, che ha portato a negare il diritto di cittadinanza anche a chi risiedeva nel paese di immigrazione da diverse generazioni. Tale condizione li ha resi in passato e li rende tuttora estremamente vulnerabili a improvvisi provvedimenti di espulsione provocati da un brusco peggioramento della situazione politica o economica all'interno del paese di immigrazione o a livello regionale.

L'ipotesi di un'espulsione per fini economici vale in particolare per la Libia, che diversamente dai paesi petroliferi del Golfo presenta una combinazione politica-economica altamente sfavorevole, con un regime sgradito ai paesi occidentali e soggetto tuttora a sanzioni, un forte indebitamento e un'economia che non è riuscita ad allontanarsi dalla dipendenza quasi esclusiva dal settore

degli idrocarburi e che è stata messa in crisi dalle successive cadute del prezzo del petrolio [The Economist Intelligence Unit Limited, 1992, 10].

I paesi del Golfo presentano invece economie più solide, basate oltre che sulla vendita del petrolio anche su massicci investimenti all'estero e su forti riserve valutarie. Un'eventuale espulsione sarebbe piuttosto collegata ad obiettivi di politica interna, visto l'alto numero di lavoratori stranieri appartenenti a paesi o gruppi etnici potenzialmente ostili che sono costretti ad ospitare a causa della scarsa disponibilità di manodopera autoctona.

Considerando poi l'intreccio di conflitti allo stato latente che coprono tutta l'area mediorientale e nordafricana ed il pericolo che si attivi un processo di frammentazione di potenza, l'espulsione dei lavoratori stranieri può diventare quello strumento di aggressione o di ritorsione sopra descritto. Egitto, Giordania, Libano, Siria, Marocco, Tunisia e Yemen traggono infatti profitti consistenti dall'esportazione di manodopera verso i paesi petroliferi. La manodopera è però un bene che, almeno nella sua forma non qualificata, è disponibile in misura abbondante da un'ampia varietà di fonti. Per un paese che ospita immigrati l'espulsione non presenterebbe quindi rischi nemmeno dal punto di vista economico, dato che il personale potrebbe essere facilmente rimpiazzato ricorrendo a nuove migrazioni da altri paesi. L'espulsione comporterebbe invece danni notevoli all'economia del paese di emigrazione, che non potrebbe più contare sulle entrate in valuta delle rimesse, e sulla sua stabilità politica, in seguito all'aumento del numero di disoccupati e quindi del malcontento dell'opinione pubblica.

L'immediata conseguenza dell'espulsione sarebbe la ridislocazione dei soggetti verso tre possibili destinazioni: il paese di appartenenza, i paesi limitrofi allo Stato da dove verrebbero espulsi e i paesi sviluppati, dove potrebbero dirigersi sia apertamente che clandestinamente.

Se il paese di appartenenza dei lavoratori soggetti alla ridislocazione non fosse limitrofo a quello che praticasse l'espulsione il trasferimento potrebbe essere ostacolato dalla mancanza, sia da parte degli stessi lavoratori espulsi che da parte dei loro governi, di mezzi di trasporto e di mezzi finanziari per il loro sostentamento una volta che questi fossero tornati in patria. Proprio per quest'ultimo motivo, le autorità del paese di appartenenza potrebbero non essere disposti ad accoglierli perché consapevoli dei danni che un improvviso afflusso di disoccupati comporterebbe per l'economia e la stabilità politica.

Se invece il trasferimento avvenisse verso un paese limitrofo, questo limiterebbe la destinazione alla stessa area mediorientale e nordafricana, e quindi a paesi che presentano già gravi problemi demografici o di sviluppo economico o che possono temere, come nel caso delle monarchie del Golfo, che consistenti migrazioni si rivelino come un fattore destabilizzante. La ridislocazione in un paese limitrofo dei lavoratori espulsi sarebbe pertanto nel mi-



giore dei casi limitata nel tempo e condizionata all'erogazione di aiuti da parte dei paesi sviluppati.

Per ovvie ragioni geografiche la ridislocazione verso i paesi sviluppati potrebbe avvenire invece solo via mare e probabilmente verrebbe effettuata con mezzi di fortuna. Quest'ultimo punto può comportare il sorgere quanto meno di un obbligo morale di salvataggio e assistenza nei confronti dei soggetti espulsi che si trovino in pericolo di vita.

### *2.3.1 Gestione concordata dell'espulsione nel breve periodo*

E' difficile che in uno scenario di espulsione l'Italia possa raggiungere un accordo sulla gestione del movimento con il paese di partenza. In queste circostanze è più probabile che siano i paesi di appartenenza dei soggetti espulsi a concludere un accordo di assistenza con l'Italia, che preveda il loro temporaneo accoglimento in modo da favorirne il graduale rientro in patria.

L'accoglienza temporanea dei soggetti espulsi potrebbe essere quindi una scelta imposta sia da ragioni umanitarie che da un attento calcolo politico, in base al quale si voglia garantire la stabilità interna del loro paese di appartenenza.

Il tipo di intervento in cui sarebbero impegnate in questo caso le Forze Armate sarebbe di tipo umanitario, e consisterebbe nel prestare soccorso ai soggetti espulsi costretti ad utilizzare imbarcazioni di fortuna, nel fornire assistenza sanitaria ed alimentare ed eventualmente nell'allestire campi dove verrebbero temporaneamente ospitati in attesa di un loro trasferimento verso i paesi di appartenenza, magari con gli stessi mezzi aerei e navali delle Forze Armate.

### *2.3.2 Accoglienza forzata dei soggetti espulsi*

E' possibile che il ritorno dei soggetti espulsi verso il paese di appartenenza sia ostacolato, oltre che a breve termine dalla distanza geografica e dalla mancanza di mezzi finanziari e di trasporto, a più lungo termine dal timore di una destabilizzazione politica ed economica. Anche i paesi limitrofi potrebbero rifiutarne l'accoglienza per queste stesse ragioni. In questo caso si applicherebbero le stesse ragioni umanitarie e di calcolo politico che giustificavano l'accoglienza dei soggetti espulsi nello scenario 3.31, e identiche sarebbero anche le missioni che verrebbero attribuite alle Forze Armate. La variante sarebbe probabilmente rappresentata da un più lungo periodo di permanenza dei soggetti espulsi in Italia.

### 2.3.3 *Rimpatrio forzato dei soggetti espulsi*

L'accoglienza anche temporanea dei soggetti espulsi potrebbe essere pregiudicata dall'ostilità dell'opinione pubblica all'idea di un incremento della comunità straniera. In questo caso il flusso verrebbe respinto e dirottato verso le acque internazionali o verso lo stesso paese di appartenenza.

Il compito delle Forze Armate, in particolare di Marina e Aeronautica, sarebbe di effettuare l'intercettazione e l'allontanamento dei mezzi su cui fossero imbarcati i soggetti espulsi, provvedendo al massimo al soccorso di quelli a bordo di mezzi di fortuna.

### 2.3.4 *Contrasto sull'espulsione*

L'uso della forza nei confronti del paese responsabile dell'espulsione non è giustificato dal diritto internazionale vigente. Tuttavia, considerando la discrezionalità di cui gode il Consiglio di Sicurezza nel definire un'aggressione, potrebbe essere legittimato un intervento militare diretto quanto meno a garantire l'incolumità dei soggetti espulsi, o a modificare i termini dell'espulsione in modo da evitare che il flusso si diriga verso un paese diverso da quello di appartenenza e che quest'ultimo ne risulti danneggiato.

## 3. CONCLUSIONI

Le scienze sociali, diversamente dalle scienze esatte, non sono in grado di prevedere se, quando e come un certo fenomeno si verificherà. Proprio i maggiori errori commessi di fronte agli avvenimenti mondiali di questi ultimi anni dagli scienziati politici, sia che fossero studiosi con una lunga e vasta esperienza che studenti alla tesi di laurea, sembrano lanciare un monito a coloro che pretendono in qualche modo di catturare il futuro, come se i fatti fossero assimilabili a una formula matematica o a una reazione chimica.

Ma lo scopo di questo saggio non è stato quello di azzardare delle previsioni. Più semplicemente, si è limitato a constatare l'incredibile sviluppo quantitativo dei movimenti di popolazione e il gran numero di cause che possono potenzialmente generarli.

Allo stesso tempo è stata sottolineata l'evoluzione degli strumenti impiegati dai paesi sviluppati per contenere l'ingresso di questi movimenti entro i limiti consentiti dalle proprie capacità di accoglimento. I metodi tradizionali, fondati finora su divieti e sanzioni legislative, hanno infatti esaurito il loro potenziale, consumato dallo stillicidio di ingressi clandestini e di arrivi in massa. Ed



anche se è da escludere che possano essere abbandonati, è già iniziato il loro affiancamento con nuovi mezzi destinati questa volta ad agire direttamente sul piano esecutivo. Sarà probabilmente l'inizio di un'era fatta di barriere fisiche e di forze armate schierate a ridosso dei confini non per fronteggiare un'invasione militare, ma per contenere l'arrivo di emigranti e profughi.

Proprio in riferimento al possibile impiego delle Forze Armate italiane per il controllo dei movimenti di popolazione sono stati dipinti alcuni scenari di intervento. Si è trattata della parte più delicata di questo saggio, non solo perché si avvicina pericolosamente a quelle tentazioni predittive sopra riferite, ma anche perché, come era già stato fatto in una precedente occasione [Santoro et al, 1992, 285-286], la conclusione è che le Forze Armate italiane dovrebbero essere esonerate da un ulteriore coinvolgimento in compiti extra-militari. Se si escludono infatti quei casi eccezionali dove la loro partecipazione è resa inevitabile dalla portata del movimento o dall'atteggiamento ostile del paese di partenza, l'ordinaria amministrazione, in particolare per ciò che attiene la lotta all'immigrazione clandestina, dovrebbe essere assegnata esclusivamente alle forze di polizia. Il motivo è semplice: già oggi le Forze Armate vengono impiegate nella lotta alla criminalità organizzata, per rastrellare le campagne alla ricerca dei sequestrati, per spegnere gli incendi estivi, per soccorrere la popolazione civile colpita da calamità naturali e per portare aiuti alimentari ai paesi del Terzo Mondo. E nel prossimo futuro dovranno continuare a svolgere queste funzioni con ancora meno risorse a disposizione. Quali potranno essere le conseguenze sull'addestramento e sul morale di singoli uomini e di interi reparti? Soprattutto, le Forze Armate saranno ancora in grado nel prossimo futuro di svolgere le loro funzioni primarie, quelle connesse alla difesa nel senso stretto del termine?

La risposta, se si continua lungo questa strada, è no. Perché se è vero che le Forze Armate costituiscono uno strumento polivalente per natura, ed in effetti una delle poche istituzioni ancora efficienti nel nostro paese, è anche vero che sono insostituibili. La difesa non può essere improvvisata un giorno per l'altro racimolando quello che si trova, ma richiede un continuo addestramento fisico e psicologico del personale, il mantenimento di un complesso di mezzi ed equipaggiamenti immediatamente disponibile e un elevato grado di prontezza dei reparti, solo per citare alcuni degli elementi più ovvi. L'impressione è però che si stia ponendo su di essa un'ipoteca, privilegiando le necessità immediate a quelle di un futuro che potrebbe non essere nemmeno tanto lontano.

## NOTE

<sup>1</sup> La formula è  $M_{ij} = P_i P_j / d_{ij}$ , dove  $M_{ij}$  è la consistenza del flusso migratorio fra il luogo di partenza "i" e quello di destinazione "j",  $P$  la consistenza della popolazione in ciascuno dei due luoghi e  $d_{ij}$  la distanza fra essi. Lewis, 1982, 53.

<sup>2</sup> E' da considerare autoritario ogni sistema politico con pluralismo politico limitato e non responsabile, senza una elaborata ideologia-guida, ma con mentalità caratteristiche, senza mobilitazione politica estesa o intensa, tranne che in alcuni momenti del loro sviluppo, e con un leader o talora un piccolo gruppo che esercita il potere entro limiti formalmente mal definiti ma in realtà abbastanza prevedibili. Definizione fornita in Pasquino et al, 1986, 139.

<sup>3</sup> Definizione tratta da Jahn, "Refugees" in Encyclopedia of Public International Law, VIII, 1985 e riportata in Strozzi, 1990, 95.

<sup>4</sup> Accordare protezione, rilasciare documenti di identità, fornire assistenza sociale, favorire l'ingresso nel mercato del lavoro e non espellere o restituire al paese di origine (*non refoulement*). Bastenier et al, 1990, 165.

<sup>5</sup> Tutte queste precisazioni si scontrano però con la confusione che si riscontra fra questi due termini in alcune fonti. In particolare, nei testi inglesi profughi e rifugiati vengono spesso contemporaneamente designati con il termine "refugee", creando non poche incertezze nel loro esame. All'interno di questo saggio si è cercato di usare questi due termini in base alle definizioni fornite, ma l'autore si scusa per gli errori di designazione eventualmente commessi.

<sup>6</sup> Basti pensare a questo proposito al rientro dei boat-people in Vietnam condizionato al riconoscimento politico e all'erogazione di aiuti economici, o ai crediti finanziari ottenuti dal regime di Honecker in cambio del contingentamento dei visti di uscita dei cittadini della Germania Est, oltre ai più recenti casi in cui sia la Polonia che la Russia hanno fatto intravedere ai paesi occidentali la prospettiva di un'apertura delle frontiere e di una conseguente emigrazione di massa se non fosse stata fornita un'adeguata assistenza economica.

<sup>7</sup> Una più precisa classificazione degli immigrati clandestini comprende gli EWI (Entry Without Inspection, ingresso senza ispezione) il cui ingresso nel paese di destinazione avviene in modo occulto, gli irregolari, che dispongono di un visto regolare al momento dell'ingresso, concesso però per tempi e scopi diversi da quelli effettivi ed i possessori di visti falsificati. Santoro et al, 1992, 274-275.

<sup>8</sup> Si tratta delle sintesi delle teorie sulla povertà proposte rispettivamente da liberalisti, marxisti contemporanei/teorici della dipendenza e marxisti classici/strutturalisti contemporanei e riportate in Gilpin, 1990, 387.

<sup>9</sup> Dati su rifugiati e richiedenti asilo in Italia contenuti in Monticelli, 1992, 67.

<sup>10</sup> Nel luglio del 1991 il numero di palestinesi presenti in Kuwait si era ridotto a 107.000 unità. The Economist Intelligence Unit Limited, 1991, 10.

<sup>11</sup> E' vero che in base all'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite il Consiglio di Sicurezza dispone di un potere discrezionale nell'accertamento di un atto di aggressione. Ritengo che comunque i paesi occidentali sarebbero prudenti nel definire tale l'espulsione di lavoratori stranieri, considerando i contrasti che esistono al loro interno sulla presenza di un numero consistente di immigrati.

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV.

1992 The Middle East and North Africa, Europa Publications Limited, London

AA.VV.

1993 Calendario atlante De Agostini, Istituto Geografico De Agostini, Novara  
AbuKhalil, A.

1992 A New Arab Ideology?: the Rejuvenation of Arab Nationalism, in "The Middle East Journal", n. 1, pp. 22-36

Amnesty International

1988 Amnesty International Report 1988, Amnesty International Publications, London (trad. it.: 1989, Amnesty International. Rapporto 1988, Ulrico Hoepli Editore, Milano)

Anderson, L.

1990 Liberalism in Northern Africa, in "Current History", n. 546 aprile, pp. 145-148

Bastienier, A. e Dassetto, C.

1990 Italia, Europa e nuove immigrazioni, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino

Bonanate L. e Santoro, C.M.

1986 Teoria e analisi nelle relazioni internazionali, Il Mulino, Milano

Buzan, B.

1983 People, States and Fear, The University of North Carolina Press, Chapel Hill NC  
Caligaris, L. e Santoro, C.M.

1986 Obiettivo difesa. Strategia, direzione politica, comando operativo, Il Mulino, Bologna

Chiarelli, B.

1992 Migrazioni. Antropologia e storia di una rivoluzione in atto. Vallecchi Editore, Firenze

Conforti, B.

1979 Le Nazioni Unite, CEDAM, Padova

Costabile, L.

1980 Malthus. Sviluppo e ristagno della produzione capitalistica, Einaudi, Torino

Dannreuther, R.

1992 The Gulf Conflict: A Political and Strategic Analysis, in "Adelphi Papers", n. 264

de Azevedo, R.C.

1991 Migrazioni internazionali e intervento politico, in "Affari sociali internazionali", n. 1, pagg. 5-30

1992 Migration from Mediterranean Developing Countries to Europe. Demographic Background and Political Implications, in "Affari sociali internazionali", n. 3, pp. 5-26

The Economist Intelligence Unit Limited

1991 Kuwait, Country Report, n. 3, in "Business International"

1991b Iran, Country Report, n. 2, in "Business International"



- 1992 Lybia, Country Profile 1992-93, in "Business International"  
Entessar, N.
- 1989 The Kurdish mosaic of discord, in "Third World Quarterly", n. 4, pp. 83-100  
Esposito, J.L. e Piscatori J.P.
- 1991 Democratization and Islam, in "The Middle East Journal", n. 3, pp. 427-440  
Fresa, C.
- 1991 Profughi, in "Enciclopedia Giuridica", vol. XXIV, Istituto della Enciclopedia  
Italiana, Roma
- Gilpin, R.
- 1987 The Political Economy of International Relations, Princeton University Press,  
Princeton (trad. it.: 1990, Politica ed economia nelle relazioni internazionali, Il  
Mulino, Bologna)
- Glazer, N.
- 1985 Clamor at the Gates. The New American Immigration, Institute for Contempo-  
rary Studies, San Francisco CA
- Goodwin-Gill, G.S.
- 1978 International Law and the Movement of Persons Between States, Clarendon  
Press, Oxford
- Gori, U., Bruschi, A. e Attinà, F.
- 1974 Relazioni internazionali. Metodi e ricerche di analisi, Etas Kompass Libri, Mi-  
lano
- Hollifield, J.F.
- 1992 Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European  
Community, in "International Migration Review", n. 2, pp. 568-595
- Hudson, M.C.
- 1991 After the Gulf War: Prospects for Democratization in the Arab World, in "The  
Middle East Journal", n. 3, 407-426
- Italia - Razzismo
- 1990 Gli italiani e l'immagine dell'immigrato, Italia - Razzismo, Roma
- Lewis, G.J.
- 1982 Human Migration. A Geographical Perspective, London, Croom Helm
- Kilgour, M.C.
- 1990 Refugees and Development: Dissonance in Sudan, in "The Middle East Jour-  
nal", n. 4, pp. 638-648
- Loescher, G.
- 1992 Refugee Movements and International Security, in "Adelphi Papers", n. 268
- Marx, E.
- 1992 Palestinian Refugee Camps in the West Bank and the Gaza Strip, in "Middle Ea-  
stern Studies", n. 2, pp. 281-294
- Ministero della Difesa
- 1991 Modello di difesa. Lineamenti di sviluppo delle FF.AA. negli anni '90, Mini-  
stero della Difesa, Roma
- 1992 Verso un nuovo modello di difesa. Replica del Ministro della Difesa Onorevo-  
le Salvo Andò in data 14.10.1992 alla Commissione Difesa della Camera dei  
Deputati, Ministero della Difesa, Roma



- Monticelli, G.L.  
 1992 Gli immigrati in Italia, in "Affari sociali internazionali, n. 3, pp. 63-80
- Pacini, M. (a cura di)  
 1989 Abitare il pianeta. Futuro demografico, migrazioni e tensioni etniche, Edizioni della Fondazione Agnelli, Torino
- Pasquino, G. (a cura di)  
 1986 Manuale di scienza della politica, Il Mulino, Bologna
- Peretz, D.  
 1992 Israel since the Persian Gulf War, in "Current History", n. 561 gennaio, pp. 17-21
- Pousin, J.M. e Dupuy G.  
 1974 Malthus, Edizioni Laterza, Bari
- Presidenza del Consiglio dei Ministri  
 1991 Atti della Conferenza Internazionale sulle Migrazioni, Editalia, Roma
- Santoro, C.M.  
 1988 Il sistema di guerra, Il Mulino, Bologna
- Santoro, C.M. (a cura di)  
 1991 I problemi della cooperazione allo sviluppo negli anni '90, ISPI, Milano  
 1991b Il mosaico mediterraneo, Il Mulino, Bologna  
 1992 L'elmo di Scipio. Studi sul modello di difesa italiano, Il Mulino, Bologna
- Smith, A.D.  
 1986 The ethnic origins of nations, Basil Blackwell, Oxford (trad. it.: 1992, Le origini etniche delle nazioni, Il Mulino, Bologna)
- Stone, J.  
 1958 Aggression and World Order. A Critique of United Nations Theories of Aggression, University of California Press, Berkeley and Los Angeles CA
- Strozzi, G.  
 1990 Rifugiati e asilo politico nella legge n. 39 del 1990, in "Rivista di diritto internazionale", fascicolo 1, volume LXXIII, pp. 93-104
- Widgren, J.  
 1990 International migration and regional stability, in "International Affairs", n. 4, pp. 749-766
- World Bank  
 1992 World Development Report 1992, Oxford University Press, New York

#### **IV Misure di difesa**

##### **9. Nuovo Modello di Difesa e rischi da Sud, di Piero Pastorello**

##### **10. Misure di difesa unilaterali, di Alessandro Politi**

## NUOVO MODELLO DI DIFESA E RISCHI DA SUD

PIERO PASTORELLO

### INTRODUZIONE

In questo saggio cercheremo di dare una valutazione sull'idoneità delle nuove ipotesi di modello per la difesa italiana (Modello 1991, presentato dal ministro pro tempore Rognoni, e successive modifiche presentate dal ministro Andò) a rispondere in maniera adeguata all'incremento dei rischi da Sud a seguito dell'evoluzione delle tecnologie militari in possesso dei Paesi dell'area. Il saggio è articolato in tre parti.

Nella prima parte verranno indicate le ipotesi di massima circa la "minaccia" o i "rischi" da affrontare nel settore Sud, da cui discendono le "missioni" operative delle Forze Armate.

Nella seconda parte verranno invece evidenziati alcuni temi di carattere generale circa i vincoli e/o i fattori positivi collegati alla complessa ristrutturazione dell'apparato militare nel suo insieme.

Nella terza parte, infine, verranno analizzate le soluzioni fornite dagli anzidetti documenti ufficiali (che chiameremo rispettivamente "Mod. 91" e "Mod. 92") in risposta alle necessità determinate dalle "missioni" affidate alle Forze Armate nel settore Sud.

### 1. LE ESIGENZE

Le Forze Armate sono uno degli strumenti a disposizione dello Stato per lo svolgimento dei compiti di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, l'apparato militare trova la sua fondamentale ragione d'essere nel contrasto di pericoli per la sicurezza attuali e/o potenziali provenienti dall'esterno dei confini nazionali.

La dimensione e la configurazione delle Forze Armate non può dunque che scaturire da una valutazione del livello di "violenza possibile" contro la comunità nazionale. In altre parole, deve essere possibile indicare "chi e che cosa" minaccia la Nazione, oppure la minaccerà nel futuro (in base alla considerazione che le capacità di risposta militare non sono "improvvisabili"), per definire gli obiettivi di forza e i possibili scenari d'impiego.

Il problema della valutazione della "minaccia" (situazione di pericolo do-

vuta ad un conflitto/attacco possibile e probabile da parte di un soggetto ben definito) o dei "rischi" ("minaccia generica, cioè indefinita e allo stato latente, non esplicitata ma potenziale, spesso già nota e comunque prevedibile")<sup>1</sup> per la sicurezza nazionale è dunque essenziale per la pianificazione militare<sup>2</sup>. In assenza di minaccia e di rischi non esistono compiti "propri" delle Forze Armate (diversi da ciò che fanno altre amministrazioni dello Stato, come il ministero dell'Interno), rendendo dunque l'impiego delle risorse ad esse destinate giustificabile solo quale politica di carattere assistenziale<sup>3</sup>.

"Pesare" minacce e rischi, mettendoli in relazione alle esigenze di sicurezza della nazione, è un compito essenzialmente politico. E' dunque possibile che pur in presenza di capacità offensive reali non ci sia la volontà politica di considerarle fonti di minaccia o di rischio credibili, ritenendo inutili le relative contromisure.

In anni recenti, la fine della Guerra Fredda e il notevole successo delle trattative sul disarmo avevano creato nell'opinione pubblica un forte clima di speranza circa la possibilità di una definitiva smobilitazione degli apparati militari creati per rispondere alla minaccia costituita dall'Unione Sovietica<sup>4</sup>. A sconsigliare decisioni affrettate sono tuttavia presto intervenute altre "minacce" e nuovi "rischi", derivanti da quelli vecchi o sostituitisi ad essi. Esempiare il caso della Guerra del Golfo.

Il cambiamento, in sintesi, si pone in questi termini: diminuzione drastica di una minaccia di aggressione su larga scala al territorio nazionale proveniente da Est. Ne consegue una trasformazione della missione di deterrenza a carattere "statico" (presidio degli spazi nazionali) in un compito di prevenzione (capacità di "contromobilitazione") di quello che ora è un (remoto) rischio di "ritorno" del confronto Est-Ovest<sup>5</sup>. Va tuttavia sottolineato che i compiti militari della NATO sono stati estesi fino a includere la possibilità di partecipare ad operazioni di sicurezza in ambito ONU e CSCE per fare fronte ai possibili conflitti nell'Est europeo generati dalla disgregazione del precedente ordine bipolare<sup>6</sup>.

Al contrario, aumenta la possibilità di confronto militare con attori dell'area Sud, poichè il "rischio" di aggressione diretta (al territorio) e indiretta (agli interessi nazionali più diversi) potrebbe col tempo assumere le caratteristiche di vera e propria "minaccia". Di conseguenza, la relativa missione di prevenzione e/o controllo a carattere dinamico, ma "leggero", dei conflitti di natura "locale" si potrebbe trasformare in un vero e proprio compito di prevenzione e/o intervento di natura "pesante". I limiti (politici o militari) a tali interventi esterni - a parte il caso della risposta ad attacchi al territorio nazionale - dipenderanno tuttavia dalla loro natura di "optionals", ovvero saranno legati a valutazioni caso per caso circa gli interessi nazionali in gioco<sup>7</sup>.

Con il termine "Sud" possiamo definire quelle aree africane ed asiatiche



(esclusi i territori NATO e della ex-URSS) che il Mod.91 fa rientrare nell' "area di interesse strategico" italiano<sup>8</sup>. E' un insieme numeroso di Paesi che Santoro, nel definire il "Sistema Sud" (cfr. questo stesso volume), amplia e organizza in sei "gruppi di attori": Maghreb, Sahel, Mashrek, Corno d'Africa, Golfo Persico, Altri Paesi. La differenza col Mod.91 sta nel fatto che l'Autore considera parte del "Sistema Sud" anche la Turchia (NATO), i Paesi del Sahel (Senegal, Mali, Burkina Faso, Niger, Ciad, Centrafrica), nonché due Stati africani (Mauritania e Sudan) che non rientrano nella categoria degli "Stati rivieraschi mediterranei non-NATO", utilizzata nel documento della Difesa.

A parte la Turchia, i territori nominati sono tutti "out of area" rispetto a quelli coperti dal Trattato Atlantico, tuttavia un attacco armato da parte di questi Stati contro una delle Parti del Patto fa scattare il meccanismo della difesa collettiva<sup>9</sup>.

Minacce e rischi da Sud sono dunque situazioni di pericolo per la sicurezza nazionale italiana<sup>10</sup> dovute all'azione dei Paesi menzionati. Minacce e rischi sono legati allo sviluppo di dispositivi militari consistenti e, soprattutto, comprensivi di armi sofisticate. Le preoccupazioni maggiori riguardano l'acquisizione di armi NBC e dei relativi vettori<sup>11</sup> (missili balistici, aerei d'attacco a lungo raggio), ma non vanno dimenticati altri sistemi d'arma avanzati quali unità sommergibili, mine marine, equipaggiamenti per incursioni, MBT, artiglierie a lungo raggio, ecc.<sup>12</sup>.

Va comunque considerato che lo sviluppo di capacità militari tali da costituire una minaccia simile a quella posta in passato dalle forze del Patto di Varsavia deve essere valutato caso per caso. Se acquisire armamenti tecnologicamente avanzati è diventato infatti più facile, resta tuttavia problematica una loro gestione in quantità rilevanti per Paesi con livelli di sviluppo non elevati come generalmente quelli appartenenti all'area Sud. I limiti sono numerosi: scarsità di risorse finanziarie, carenze organizzative, base tecnologica e industriale inadeguata con conseguente dipendenza da forniture estere e vulnerabilità agli embarghi internazionali.

Le minacce e i rischi da Sud possono essere classificati in base a due scenari principali, ciascuno a sua volta suddiviso in due ipotesi più circoscritte. La scelta degli scenari e delle ipotesi deriva dall'intenzione di combinare considerazioni sia di natura politico-strategica (atti di aggressione e conseguente azione di autodifesa individuale e/o collettiva, interventi sotto l'egida di organizzazioni internazionali, tutela degli interessi nazionali ecc.), sia di natura operativa (intensità dello scontro elevata o minima, "punto di applicazione" del rischio/minaccia vicino oppure lontano rispetto al territorio italiano)<sup>13</sup>.

Il primo scenario concerne un confronto militare Nord-Sud derivante da attacco armato a Stati membri della NATO.

1a) La prima ipotesi si ha nel caso di una invasione del territorio NATO.

Riguarda esclusivamente la Turchia, e si è concretamente prospettata in occasione della Guerra del Golfo. La minaccia è dovuta alla crescita quantitativa e qualitativa dei dispositivi aeroterrestri dei Paesi dell'area medio-orientale (Siria e Iran, ma in prospettiva anche l'Irak).

1b) La seconda ipotesi consiste invece in uno scontro militare senza invasione del territorio NATO. Il rischio è rappresentato dallo sviluppo delle capacità di distruzione a lungo raggio (con vettori aerei, missilistici, navali). Per quanto riguarda l'Italia sono possibili:

a. attacchi aerei e/o missilistici al territorio, convenzionali e/o NBC, sia contro obiettivi limitati a scopo intimidatorio/dimostrativo (come accadde nel 1986 contro l'isola di Lampedusa), sia in modo massiccio;

b. attacchi alla navigazione marittima nel Mediterraneo in modo diretto (con mezzi navali di superficie o sommergibili, oppure con mezzi aerei), o indiretto (mine);

c. incursione da parte di forze speciali contro obiettivi di rilevanza strategica (es. porti, aeroporti, nodi ferroviari, centri di comando e comunicazione). Pericoli analoghi, ma di più difficile identificazione, sono rappresentati da atti di terrorismo di Stato contro beni/persona (es. l'attentato all'aeroporto di Roma del dicembre 1985).

Il secondo scenario riguarda invece un confronto militare Nord-Sud derivante dalla compromissione di interessi dell'Occidente nel territorio di Stati dell'area Sud. Anche questo scenario si suddivide in due ipotesi.

2a) Confronto ad "alta intensità" dovuto ad intervento occidentale sia in risposta ad un blocco delle risorse vitali (in particolare le materie prime energetiche) sia nell'eventualità di operazioni di "peace-enforcement" internazionali o multinazionali in seguito ad atti di aggressione tra Stati. La Guerra del Golfo, ad esempio, combinava entrambi questi aspetti. La minaccia è rappresentata dalla crescita quantitativa e qualitativa degli arsenali nel loro complesso. Questa ipotesi rappresenta senz'altro il "caso peggiore" in quanto a difficoltà di rispondere adeguatamente alle minacce, poiché si tratta di condurre vere e proprie guerre oltremare. A questo riguardo basti pensare che la riconquista del Kuwait ha richiesto l'intervento di un'armata multinazionale per costituire la quale sono occorsi (in circostanze del tutto favorevoli) oltre sei mesi<sup>14</sup>. Un caso particolare di minaccia è quella portata alla libertà di navigazione in alto mare. Nel biennio 1987-88, ad esempio, per rispondere a questa minaccia nell'area del Golfo Persico si sviluppò un intervento multinazionale che impegnò un centinaio di navi da guerra di varie marine<sup>15</sup>.

2b) Confronto a "bassa intensità" per la tutela di interessi nazionali (ad es. nel caso di sequestro o violenze contro comunità e/o beni nazionali) o per il ristabilimento dell'ordine nel caso di situazioni di anarchia all'interno degli Stati (ad es. le operazioni di "ingerenza umanitaria"). La Somalia rappresen-

ta l'esempio di entrambe le situazioni. Il rischio è sempre presente, ed è aggravato dalla circostanza che anche formazioni di irregolari armate approssimativamente (ma determinate perchè controllano il territorio) possono imporre pesanti tributi agli Stati che intervengono, richiedendo a questi di compiere sforzi anche consistenti al fine di evitare perdite umane intollerabili per l'opinione pubblica<sup>16</sup>.

Da queste ipotesi di minaccia o rischio discendono per le Forze Armate "compiti", ovvero "missioni", che possono essere articolati e denominati in vario modo a seconda della combinazione di aspetti politici (ruolo internazionale, interessi in gioco) e tecnici (intensità degli scontri possibili, distanza delle previste zone di combattimento) che si vuole ottenere.

In ogni caso, le misure di risposta da predisporre sono sempre le stesse: capacità di deterrenza, di difesa preventiva o successiva, di rappresaglia e di proiezione di potenza. Va precisato che le misure di difesa "preventiva" (vietate in base ad una stretta interpretazione del diritto internazionale) sono più propriamente da intendere come difesa "preemptiva", ovvero consistenti in un attacco anticipatorio sferrato quando vi è la certezza che l'avversario sta per colpire<sup>17</sup>. Il Mod.91 prevede la possibilità di effettuare sia azioni preventive "in caso di minaccia imminente ed inequivocabile", sia azioni di "ritorsione"<sup>18</sup>. Per quest'ultima (da intendere, più correttamente, come "rappresaglia") un esempio è dato dal bombardamento di Tripoli nel 1986 da parte dell'aviazione degli Stati Uniti, in seguito ad alcuni atti di terrorismo di Stato.

Per quanto riguarda la definizione delle missioni delle Forze Armate, la soluzione adottata dal Mod.91 privilegia l'aspetto politico. Nel Mod.92 sono avvenuti solo alcuni aggiustamenti, di cui daremo conto in seguito.

In luogo delle cinque "missioni interforze" del precedente Libro Bianco 1985 abbiamo oggi tre nuove "funzioni strategiche"<sup>19</sup> interforze, che discendono da una "strategia militare nazionale". La strategia generale è denominata "Prevenzione Attiva" e significa, nella sostanza, che non esistono preclusioni (all'interno delle previsioni costituzionali) all'impiego delle Forze Armate a sostegno dell'azione internazionale dell'Italia<sup>20</sup>.

La prima funzione strategica è la "Presenza e Sorveglianza". Essa consiste nelle attività di routine del tempo di pace, svolte in "tutta l'area di interesse strategico". Sono infatti ricomprese<sup>21</sup>:

- a) la "presenza avanzata" quale naturale evoluzione della "difesa avanzata", e dunque la "vigilanza del territorio, dei confini, delle coste, dello spazio aereo, della Zona Economica Esclusiva (ZEE) e dei bacini marittimi di interesse";
- b) la raccolta di informazioni ed il controllo dei movimenti delle forze non alleate o potenzialmente ostili, nonché il controllo del disarmo e l'applicazione delle misure di sicurezza e di fiducia;
- c) il supporto funzionale ed addestrativo permanente di tutte le Forze Nazio-



nali e il supporto alle Forze Alleate presenti e/o di previsto schieramento sul territorio nazionale. Questo gruppo di compiti non è menzionato nel Mod.92<sup>22</sup>; d) le missioni (visite) a carattere politico-diplomatico, la cooperazione militare e gli scambi addestrativi; e) il concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni ed al bene della collettività nazionale nei casi di pubbliche calamità. Nel Mod.92 questi concorsi sono collocati in due funzioni aggiuntive, non strategiche<sup>23</sup>.

La seconda funzione strategica è la "Difesa degli interessi esterni e contributo alla sicurezza internazionale". Comprende tutte le forme di intervento militare, nazionali o multinazionali, che non siano inquadrare nell'ambito delle ipotesi di difesa da aggressioni contro Paesi NATO, senza tuttavia escludere il coinvolgimento dell'Alleanza in operazioni "out of area". L'ipotesi minima riguarda situazioni di crisi internazionale in cui l'azione delle Forze Armate consiste nel "mostrare la bandiera", intensificando la normale attività di "presenza" nell'area. E' prevista la possibilità di una "escalation" che porti a "situazioni di scontro armato"<sup>24</sup>.

L'ultima funzione strategica è la "Difesa integrata degli spazi nazionali". Consiste nella difesa del territorio nazionale o alleato nel quadro dell'Alleanza Atlantica. L'intensità della difesa varia dalla risposta limitata ad una "azione ostile circoscritta", condotta anche solo con forze nazionali "per quanto ha tratto con gli immediati interessi in gioco", fino alla "guerra classica", ovvero al totale coinvolgimento delle forze militari e civili, nazionali e alleate, convenzionali e nucleari, in risposta ad aggressioni su larga scala. Sono incluse in questa funzione anche le ipotesi di difesa preventiva e di rappresaglia, di cui abbiamo già trattato.

Questa tripartizione delle missioni delle Forze Armate può, a nostro avviso, generare equivoci circa la configurazione dello strumento destinato ad assolverle. Il problema riguarda in particolare la prima "funzione strategica". Essa non è, in realtà, un vero compito operativo, ma appare piuttosto come l'ordinario svolgimento della "vita quotidiana" delle Forze Armate, "precondizione" minima per lo svolgimento di compiti operativi. Le Forze Armate, infatti, sono "presenti" (mostrano la bandiera) e "sorvegliano" la situazione (vigilano e raccolgono informazioni) grazie al solo fatto di esistere ed addestrarsi ai loro compiti. In altre parole, la prima funzione strategica è una "missione implicita", il cui valore deterrente è tanto maggiore quanto la potenzialità mostrata al possibile avversario corrisponde a capacità operative reali.

L'elemento di ambiguità deriva dal fatto che la soluzione adottata dal Mod.91 prevedeva anche una tripartizione dello strumento operativo, in base al diverso grado di approntamento delle unità (forze "pronte", forze di "secondo tempo", forze di "riserva e mobilitazione"). Nell'ipotesi di un "impiego sequenziale"<sup>25</sup> di crescente intensità (pace, crisi, guerra), si prevedeva la



possibilità di mettere in atto le procedure per la mobilitazione delle forze supplementari necessarie, tenute in tempo di pace a ranghi ridotti per risparmiare sulle spese di personale ed esercizio.

Il difetto principale di questa proposta stava nel fatto che le "forze pronte" - un complesso non molto consistente<sup>26</sup> - avrebbero dovuto essere le protagoniste principali in tutte e tre le funzioni strategiche, con notevoli problemi di logoramento e di disponibilità nell'evenienza di crisi multiple<sup>27</sup>. La contraddizione dell'impiego delle unità migliori in tutti i compiti previsti appare però più consistente se si tiene conto che in un periodo in cui scarseggiano i fondi per far funzionare anche le unità di punta, si "congelavano" molte risorse nel mantenimento di numerose strutture "vuote" o "semivuote", prive di reali contenuti operativi, senza però garantire la certezza del successo delle (costose) operazioni di "rivitalizzazione"<sup>28</sup>.

Il Mod.92 mantiene la tripartizione delle funzioni strategiche, ma conserva solo in parte la suddivisione delle unità in base alla loro prontezza operativa. Per quanto riguarda la nostra analisi appare invece utile introdurre una più semplice "bipartizione" delle missioni secondo il criterio della "distanza" dall'Italia del "punto di applicazione" della minaccia/rischio.

Va comunque ricordato che tale bipartizione dei compiti corrisponde a grandi linee anche alle conclusioni raggiunte in merito dall'indagine svolta dalla Commissione Difesa della Camera dei Deputati, che ha individuato due fondamentali funzioni per le Forze Armate: una funzione di protezione degli spazi nazionali e una funzione di intervento per la tutela dell'ordine mondiale e degli interessi nazionali<sup>29</sup>.

Divideremo dunque le missioni in due gruppi di compiti specifici: missioni a "corto raggio" e a "lungo raggio"<sup>30</sup>. Questa operazione facilita la classificazione delle risposte concrete alle situazioni di minaccia/rischio da Nord-Sud, poichè per quasi tutte le ipotesi previste in entrambi gli scenari elaborati il "punto di applicazione" è lontano dal territorio nazionale. L'eccezione è rappresentata dall'ipotesi 1b, "confronto senza invasione" e, come diremo tra poco, anche in questo caso molte risposte possibili presentano caratteristiche "a lungo raggio".

Nell'ambito di questa ipotesi, lo sviluppo di capacità di offesa per mezzo di vettori aerei e missilistici comporta la predisposizione di misure di deterrenza/difesa "a corto raggio" costituite dallo schieramento di sistemi antimissile nonchè dall'adeguamento del sistema della difesa aerea (sistemi di scoperta e C2, velivoli pilotati, sistemi missilistici). Data la caratteristica dell'offesa (attacco a soggetto NATO), tali capacità potrebbero essere fornite anche da contributi alleati, tuttavia i brevi tempi di preavviso (dell'ordine di circa 5-10 minuti nel caso di missili balistici, un'ora di volo per velivoli provenienti da una distanza di mille km.) richiedono apprestamenti già pronti "in lo-

co". Va rilevato che la distinzione di raggio d'azione per i mezzi aerei perde oggi molto del suo significato grazie alla possibilità del rifornimento in volo, mentre anche le difese basate a terra (missili e radar) possono essere "mobili", e dunque trasportabili dovunque occorrono.

Le operazioni di difesa degli spazi nazionali dalle incursioni di forze speciali richiedono invece il contrasto dei mezzi di infiltrazione aerei (con la difesa aerea) e navali (con il pattugliamento delle acque costiere), oltre che misure di presidio e difesa dei potenziali obiettivi da parte di nuclei di sicurezza (anche paramilitari).

Sempre nell'ambito dell'ipotesi 1b, la minaccia aerea e quella missilistica possono essere affrontate anche con misure di difesa "a lungo raggio", ovvero colpendole direttamente alla fonte. Che ciò avvenga con una azione "preemptiva" o di rappresaglia, serve in ogni caso una capacità di bombardamento, oppure la disponibilità di reparti incursori e relativi vettori per effettuare dei colpi di mano in territorio nemico: in altre parole si ribalta la situazione, predisponendo gli stessi mezzi offensivi che il potenziale avversario utilizzerebbe nei nostri confronti.

Nel caso della protezione della navigazione, poichè questa non avviene solo in prossimità delle acque territoriali è opportuno disporre di naviglio d'altura per la scorta (con capacità antinave, antiaeree e antisommergibili) e la lotta antimine.

Per quanto riguarda tutte le rimanenti forme di minaccia/rischio da Sud (corrispondenti alle ipotesi 1a, 2a e 2b), esse richiedono in ogni caso la capacità di "proiettare potenza" nei previsti territori africani o asiatici, di sostenerla nel tempo, di controllare gli spazi marittimi e aerei. L'intensità di questo sforzo può essere, a seconda dei casi, minima (breve operazione di recupero di connazionali in pericolo: solo mezzi di trasporto aerei e navali con nuclei di sicurezza di fanteria leggera/paramilitari) o massima (lunga guerra oltremare con l'impiego di corpi di spedizione interforze) secondo le valutazioni politiche. Tra questi due estremi sono possibili innumerevoli combinazioni. In ogni caso, occorre "muovere" e "trasportare" le forze, "proteggerle" dall'offesa avversaria, farle "combattere" almeno ad armi pari, e infine "sostenere" la loro azione nel tempo. Va da sè che nel caso di impegni di alleanza è possibile fare assegnamento sulle risorse della coalizione nel suo complesso (addirittura, nel caso della difesa NATO, sulle strutture militari integrate), sottolineando il carattere "flessibile", ovvero eminentemente "politico", degli interventi militari fuori dai confini nazionali.



## 2. LE DOMANDE

Il complesso militare italiano attraversa attualmente una fase difficile, in cui alla necessità di adeguare lo schieramento al mutato scenario strategico si unisce una non più rinviabile riqualificazione dell'organizzazione in ogni suo aspetto: vertici decisionali, sistema di reclutamento, struttura operativa, mezzi ed equipaggiamenti. In una parola, il sistema militare italiano deve essere "riposizionato"<sup>31</sup>.

I problemi sono molti e incalzanti, la situazione incerta, le risorse scarse. Sembra una "missione impossibile", una "quadratura del cerchio"<sup>32</sup>.

E' un problema di scelte, ma non solo a livello tecnico. Se pure è possibile "dividere", come abbiamo fatto, le missioni in base al "raggio d'azione", rendendo così ipoteticamente possibile una "scelta" tra le misure di contrasto delle minacce e dei rischi ("braccio lungo" o "braccio corto"), in realtà la difesa è unica. Si difende una serie di valori e interessi in base ad una scelta che è e non può essere che politica, investendo risorse attuali a garanzia della sicurezza di quei valori e interessi oggi e per il futuro. In altre parole, devono essere fatte "scelte coraggiose"<sup>33</sup> perchè in nessun caso sono possibili "risparmi": le risorse che non si spendono in moneta corrente nel campo politicostrategico vengono compensate da perdite "in natura" (menomazione degli interessi nazionali, della credibilità internazionale, delle opportunità di sviluppo ecc.).

Per quanto riguarda dunque le risposte alle minacce/rischi da Sud, esse non possono che essere una parte di quel disegno complessivo che è una "politica di sicurezza". In questo ambito andranno ricavate le risorse da impiegare per le missioni assegnate, sfruttando ogni possibile "efficienza" per coprire il maggior numero possibile di minacce/rischi. Il criterio dell'efficienza è reso inevitabile dallo scadimento della situazione della difesa provocato da lunghi anni di trascuratezza e dalla disponibilità di risorse minime e fortemente vincolate (alta percentuale di spese per il personale, basse spese di investimento, importanti "investimenti" riferiti a situazioni strategiche del passato). Occorre soprattutto concentrare le risorse in quei settori che permettono il raggiungimento della "capacità operativa", eliminando le realtà improduttive ed arretrate, residuo di vecchie logiche corporativistiche e di assistenza sociale.

Il risultato finale, comunque, sarà valutato solo in termini di "efficacia", dato che Forze Armate che non svolgono i compiti loro assegnati sono un non senso.

Nell'ambito dei Modelli 91 e 92, la "scelta" politica che traspare dalla definizione delle funzioni strategiche e dalla configurazione dello strumento operativo sembrano orientate a sostenere un ruolo politico-militare a "lungo raggio". Il problema politico "a monte", ovvero la definizione degli interessi italiani, è stato dunque risolto sia confermando la tradizionale scelta atlantica

ed europea (con tutti gli impegni "out of area" che i nuovi scenari internazionali comportano), sia aderendo completamente anche alle altre iniziative occidentali di mantenimento dell'ordine internazionale, siano esse o meno sotto l'egida dell'ONU<sup>34</sup>.

Questo intenzione trova finora conferma nello spiegamento di numerosi contingenti militari nazionali in missioni legate alla seconda "funzione strategica", tra cui vanno ricordate (al momento in cui scriviamo: febbraio 1993) operazioni navali di controllo dell'embargo alla Serbia (STANAVFORMED e flotta UEO); operazioni di trasporto aereo in Bosnia; operazioni logistiche e di monitoraggio navale in Albania; un contingente elicotteristico in Libano; operazioni di pattugliamento navale in ambito MFO; operazioni di "ingerenza umanitaria" in Somalia. A breve termine si prospetta l'avvio di operazioni di interposizione in Mozambico, da parte di un contingente composto di truppe alpine.

L'"integrazione" completa degli interessi italiani in quelli occidentali viene esplicitamente ammessa come inevitabile dallo stesso Mod.91, in quanto per coprire tutte le necessità di sicurezza nazionale "il concorso alleato consente le sinergie indispensabili per dare significato e concretezza ad uno strumento operativo che - per la scarsa propensione dell'opinione pubblica all'onere economico e politico di un consistente impegno militare - sarebbe altrimenti insufficiente"<sup>35</sup>.

Se per la difesa italiana sia possibile un'alternativa "autarchica", ovvero l'Italia possa permettersi di dire "no"<sup>36</sup> alle richieste di contributi militari, è dunque un problema che trova paradossalmente risposta nella nostra carenza di risorse di potenza: finchè non ne disporremo a sufficienza per fare da soli, dovremo "provare" di meritare l'aiuto degli altri con un impegno costante e affidabile nelle "cause comuni" (qualsiasi cosa esse significhino).

In ogni caso, nelle varie situazioni il "gettone di presenza" verrà richiesto, e dovrà essere adeguato al ruolo che l'Italia chiede per sè, soprattutto in termini di "qualità" (efficacia). In questo campo non sono possibili "bluff", o "strategie simboliche"<sup>37</sup>.

La via per conciliare le esigenze spesso contrastanti di questa complessa operazione di "riposizionamento" non può dunque che essere la predisposizione di uno strumento "bilanciato". Il Mod.91 qualifica un tale strumento come "atto a concorrere a tutte le funzioni difensive" anche se non in modo "autosufficiente", qualitativamente "integrabile" con le forze alleate e con una dimensione quantitativa "tale da rendere credibile l'operazione di integrazione"<sup>38</sup>.

L'Italia è un Paese inserito in un contesto decisamente particolare, europeo e mediterraneo allo stesso tempo, e presenta caratteristiche tali da classificarlo come una "Media Potenza", ovvero parte di quella categoria di Stati che



svolgono funzioni tipiche in virtù della loro dimensione (territoriale, demografica o economica), della collocazione geopolitica all'interno di un'area regionale, o della loro importanza relativa per la stabilità del sistema internazionale nel suo complesso. In altre parole, la condizione di Stati che rappresentano un "intreccio di valori oggettivi (dimensione, popolazione, livelli del GNP, capacità militari reali e potenziali, tecnologia, istruzione, ecc.) e di valori soggettivi (azione politica, leadership, regime, ecc.), tenuto insieme dalla consapevolezza di dovere e di volere svolgere una funzione internazionale particolare, che viene loro attribuita o che esse si danno autonomamente, di gestione integrativa e sussidiaria di alcune funzioni vitali del sistema internazionale in cui operano"<sup>39</sup>.

L'entità delle risorse da dedicare alla difesa a Sud dovrebbe tenere conto di queste particolari condizioni e, in sostanza, essere calibrata in modo da consentire una copertura contemporanea delle principali esigenze, senza che questo vada a scapito della capacità di rispondere anche alle esigenze derivanti da minacce/rischi da Est.

L'ipotesi che ora tratteremo, a titolo puramente indicativo, prevede il soddisfacimento di tutte le missioni di contrasto delle minacce/rischi da Sud previste nei due scenari illustrati in precedenza. Essa si basa, in linea generale, sull'assunto che la situazione strategica attuale non muti a tal punto da richiedere un consistente riorientamento del dispositivo militare verso Est, rendendo in tal modo insostenibile un impiego contemporaneo sui due fronti. Per quanto riguarda invece le scelte più specifiche circa la quantità/qualità delle forze da impiegare nei singoli casi, esse sono il frutto della valutazione di quanto avvenuto in operazioni reali nel passato più o meno recente (es. Libano, guerra del Golfo, Somalia, ecc.). Va inoltre ricordato che l'impegno italiano sarebbe verosimilmente destinato ad affiancarsi a quello alleato in tutti i casi più impegnativi<sup>40</sup>.

Potrebbe così rendersi necessario disporre di:

1a) mezzi per la difesa aerea e antimissile del territorio nazionale contro le incursioni aeree e missilistiche;

1b) una "forza di attacco" aereo per la difesa "preemptiva" o la "rappresaglia", costituita da 1 gruppo da bombardamento, 1 gruppo caccia di scorta, velivoli AWACS, aerocisterne, velivoli SEAD e per la guerra elettronica, elicotteri per il "combat S.A.R.". La disponibilità completa di un gruppo da bombardamento (18 velivoli) deve essere considerata l'esigenza minima in quanto sarebbe uno spreco mobilitare capacità di supporto così preziose solo per un numero limitato di velivoli;

1c) nuclei di forze speciali con i relativi vettori per effettuare raccolta di informazioni e colpi di mano, anche in congiunzione con l'ipotesi 1b;

1d) un gruppo navale d'altura completo (incrociatore portaeromobili, caccia-

torpediniere, fregate, nave rifornimento) e unità CMM per il controllo delle linee di comunicazione marittime nel Mediterraneo;

1e) una "forza di copertura" per il territorio turco nel caso di minaccia di invasione. L'impegno italiano non potrebbe essere inferiore ad una unità a livello brigata con relativi supporti (aliquota della prevista unità di reazione rapida della NATO per il fianco Sud<sup>41</sup>), 1 gruppo aereo da appoggio tattico/ricognizione, 1 gruppo aereo da trasporto<sup>42</sup>;

2a) una "forza di intervento" nell'ipotesi di un impegno "out of area" di coalizione ad "alta intensità" (tipo Guerra del Golfo). Il contributo italiano dovrebbe essere completo in ogni sua componente, e dunque comprendere 1 brigata pesante (adatta a combattimenti su terreni ad alto indice di scorrimento), aliquote di reparti speciali, 3 gruppi aerei (1 da caccia, 1 da bombardamento, 1 da trasporto), 1 gruppo navale d'altura ridotto "misto" (ad es. 1 cacciatorpediniere, 2-3 fregate, 1 nave rifornimento, 2 cacciamine)<sup>43</sup>;

2b) un contingente per un intervento nazionale o multinazionale a "bassa intensità". Va previsto come minimo (ad es. nel caso del salvataggio di cittadini) l'impiego di una unità di fanteria leggera a livello compagnia, velivoli da trasporto, 1 unità navale tuttoponte con elicotteri da trasporto. Nel caso di operazioni di "peace-keeping", la componente terrestre è destinata a crescere di dimensione.

Un ultimo elemento di carattere generale da considerare introduce una ulteriore complicazione nell'operazione di "riposizionamento" delle Forze Armate. Ciò si deve alla recente estensione del compito "collaterale" di concorso all'Ordine Pubblico, che si affianca a quello già consolidato del concorso alla Protezione Civile. Al momento è ad esempio impiegata in tal senso una forza di ben 7000 uomini in Sicilia<sup>44</sup>.

La questione è particolarmente delicata in quanto se da un lato non esistono dubbi circa la necessità di proteggere l'interesse nazionale anche da questo punto di vista (con importanti ritorni in termini di "legittimazione"), dall'altro tali impegni assorbono notevoli risorse (finanziarie, tempo sottratto all'addestramento, usura dei materiali, ecc.) in un momento in cui esse sono per le Forze Armate particolarmente scarse.

Più in generale, i vari "concorsi" non devono diventare "surrogazione" più o meno permanente delle preposte agenzie civili a spese dello svolgimento delle funzioni strategiche<sup>45</sup>.

Stante la prevista drastica diminuzione del numero di reparti dell'Esercito (l'Arma maggiormente coinvolta), la soluzione di questo problema va ricercata mettendo finalmente in grado di svolgere i loro compiti le organizzazioni dello Stato per le quali Protezione Civile e Ordine Pubblico (ma anche numerose altre attività) costituiscono "funzione strategica". In altre parole, an-



drebbe "riposizionato" anche tutto un insieme di altri soggetti, istituzionali e non, risolvendo i problemi che impediscono una loro azione efficace.

Tra le istituzioni pubbliche si possono citare l'Arma dei Carabinieri, la Guardia di Finanza, la Polizia di Stato, il Corpo Forestale dello Stato, il Corpo dei Vigili del Fuoco, il Corpo degli Agenti di Custodia, le Capitanerie di Porto. All'azione svolta da queste agenzie si affianca anche quella di associazioni private quali, ad esempio, la Croce Rossa, le associazioni combattentistiche e d'Arma (si pensi alla forza organizzativa dell'Associazione Nazionale Alpini), le organizzazioni del volontariato religioso e laiche, ecc.. Il complesso delle risorse umane e materiali a disposizione di tutti questi enti è, negli impieghi specifici, molto maggiore di quanto possa essere messo in campo dalle Forze Armate: centinaia di migliaia di uomini, centinaia di mezzi navali (la sola Guardia di Finanza dispone ad esempio di oltre 400 imbarcazioni)<sup>46</sup>, centinaia di velivoli ed elicotteri, migliaia di veicoli, ecc..

I nodi da risolvere sono essenzialmente tre:

- 1) il collegamento con la difesa nazionale;
- 2) la struttura;
- 3) le risorse.

Per il primo punto, va evidenziato che se le Forze Armate sono chiamate, per legge, a "concorrere" alle funzioni di protezione civile e ordine pubblico, sarebbe auspicabile che anche le altre organizzazioni, pubbliche e private, contribuissero con il loro "concorso" alle attività di difesa nazionale. In particolare esse potrebbero svolgere, oltre alla gran massa degli interventi di protezione civile e ordine pubblico, anche funzioni di controllo degli spazi nazionali (terrestri e marittimi) inquadrabili nell'ampia funzione di "Presenza e Sorveglianza" affidata alle Forze Armate.

Questo ci porta a considerare il secondo punto critico: la struttura. Qual è l'organismo potrebbe costituire il fulcro di questa "funzione strategica mista" militare-civile? Il problema non è di poco conto, poiché l'ostacolo più grande ad una migliore gestione di questa gran massa di risorse è costituito proprio dal groviglio di organizzazioni esistenti, ciascuna gelosa delle proprie prerogative (soprattutto perché "bracci operativi" di vari ministeri: Difesa, Interno, Finanze, Marina Mercantile, Protezione Civile, Grazia e Giustizia). Una situazione negativa sicuramente difficile da smantellare se non grazie ad un deciso intervento governativo. Il semplice "coordinamento", se pure vi è stato nel passato, infatti non basta, e creare nuove agenzie non potrebbe ovviamente che complicare le cose.

La soluzione potrebbe invece consistere nella scelta (necessariamente, ripetiamo, su "iniziativa forte" del Governo) di due organizzazioni cui affidare la preminenza sulle altre in merito alle attività di "presidio e controllo" sulla terraferma e sul mare. Esse dovrebbero "conglobare" compiti e risorse di altre or-

ganizzazioni, o comunque assumere posizione sovraordinata per quanto riguarda il controllo sull'impiego delle risorse. Tra le organizzazioni più "idonee" sono da considerare rispettivamente i Carabinieri per gli interventi su terra e la Guardia di Finanza per gli interventi sul mare. In entrambi i casi va infatti considerato che esiste già un carattere "misto" (civile e militare), che dispongono di solide e diffuse organizzazioni territoriali, che dispongono di numerosi e potenti mezzi. E' certo che cambiamenti di questa portata possono solo essere considerati "rivoluzionari", soprattutto da chi deve rinunciare a fette di potere e prestigio, ma poichè la posta in gioco è la "credibilità" dello Stato (derivante dall'efficacia o meno della sua azione) una scelta politica in tal senso si impone.

Per quanto riguarda infine il problema delle risorse, va considerata la proposta di introdurre nel panorama della sicurezza nazionale italiana un'altra novità "rivoluzionaria": un "Servizio Civile Nazionale". Le ipotesi in merito sono di vario tipo<sup>47</sup>, ma il concetto è inserito sia nel Mod.91 sia nel Mod.92<sup>48</sup>. L'aspetto più interessante è costituito dal fatto che si prevede la possibilità di far svolgere a tutti i cittadini (quindi anche le donne) che non compiono il servizio militare almeno un anno di servizio alla comunità. Al di là delle soluzioni specifiche circa l'organizzazione di questo "servizio", diventa possibile l'"iniezione" nelle strutture delle organizzazioni già esistenti (preferibilmente quelle pubbliche rispetto a quelle private) di un'enorme massa di manodopera a basso costo (perchè diffusa sul territorio e dunque "logisticamente" collegabile alla propria famiglia), che potrebbe svincolare importanti risorse altrimenti impiegate in compiti con un basso rapporto di costo/efficacia.

### 3. LE RISPOSTE

#### 3.1 *Integrazione interforze*

E' fuori di dubbio che soluzioni di vertice più o meno centralizzate influiscono pesantemente sulla preparazione e sull'impiego dello strumento, in particolare per quanto riguarda l'indirizzo delle risorse verso gli impieghi giudicati prioritari nonchè i tempi di reazione alle crisi (essenziali ai fini della capacità di prevenire minacce e rischi, o di attenuarne gli effetti).

Quattro Stati Maggiori, strutture logistiche e territoriali separate, comandi non unificati. Il mantenimento di tale logica organizzativa ha per lungo tempo "sequestrato" molte delle risorse necessarie a mettere in linea di combattimento unità adeguate per numero, equipaggiamento e addestramento.

Il Mod.91 aveva proposto una scelta tra due soluzioni di riordino dei vertici militari e, di conseguenza, delle strutture centrali, degli alti comandi operativi e territoriali, delle organizzazioni periferiche logistico-amministrative.



Una prima soluzione, di compromesso, prevedeva una configurazione "ancora sostanzialmente multipolare, che (lasciava) inalterata l'identità e la specificità delle singole Forze Armate, pur limitandone l'autonomia". "La capacità decisionale e direttiva del Vertice Militare (risultava così) rafforzata, ma non integrata"<sup>49</sup>. Questa soluzione veniva giudicata "di più immediata ed agevole praticabilità", nonchè "coerente con gli orientamenti di fondo già consolidati dal Governo e dal Parlamento"<sup>50</sup>.

Al contrario, la seconda soluzione veniva qualificata "oggettivamente più difficile da realizzare in tempi brevi, ma, anche se non prescelta, ... da tenere comunque presente come obiettivo cui tendere nel lungo periodo e come riferimento di sperimentazione per il futuro". Essa risultava comunque la "più innovativa e più avanzata sul piano dell'integrazione, e ordinativamente più razionale, semplificativa ed economica"<sup>51</sup>. Il Mod.92, ritenendo che fosse necessario intervenire "sull'attuale eccessiva e antieconomica frammentazione delle competenze e dell'autorità di comando", ha scelto con decisione la strada della seconda soluzione, con l'obiettivo di "*trasferire quanto più possibile il potere decisionale dagli Stati Maggiori di F.A. allo S.M.D.*" (sottolineato nel testo NdR)<sup>52</sup>.

In coerenza con tale obiettivo, il ministro Andò a fine dicembre 1992 ha presentato al Consiglio dei Ministri un Ddl (poi approvato) che, tra le altre cose, attribuisce al Capo di Stato Maggiore della Difesa (CSMD) la responsabilità della pianificazione generale e di quella operativa di tutte le Forze armate, con poteri di comando e preminenza gerarchica sui singoli Capi di Forza Armata, mentre al Segretario Generale della Difesa (SGD) viene attribuito il controllo sulle Direzioni Generali del ministero della Difesa. Ai singoli Capi di Forza Armata restano ancora le responsabilità dell'approntamento e addestramento delle forze da essi dipendenti, delle funzioni logistiche e delle misure per la mobilitazione<sup>53</sup>.

Per quanto riguarda la razionalizzazione delle strutture logistiche e territoriali, viene "privilegiato" (ma non ancora attuato) l'obiettivo di costituire tre "Alti Comandi Regionali Logistico-Territoriali Interforze", soluzione resa possibile dalla trasformazione interforze del Vertice, ma giudicata di "difficile e problematica soluzione", probabilmente perchè tale struttura non è stata ancora "oggetto di specifici studi"<sup>54</sup>.

Per quanto riguarda infine la catena di comando operativa, la situazione dovrebbe mutare con la fine della separazione/duplicazione tra la catena NATO e quella nazionale. Esse verrebbero unificate, attribuendo un "doppio cappello" (NATO e nazionale) ai comandanti in capo a livello operativo, dipendenti, a seconda del caso, direttamente da CINCSOUTH (Comandante in Capo del Fronte Sud della NATO) o da CSMD. Per le forze terrestri, il Comandante della Regione Militare Nord Est cumulerà anche gli incarichi di COM-

LANDSOUTH (Comandante delle Forze Terrestri dello scacchiere Sud, NATO) e COTISNE (nazionale); per le forze aeree il Comandante della 5<sup>a</sup> ATAF (NATO) diventerà comandante anche di un neo-costituito "COSA" (Comando Operativo Squadra Aerea, nazionale); nel caso delle forze navali, il COMEDCENT (Comandante delle Forze Navali del Mediterraneo Centrale, NATO) è già oggi anche il CINCNV (nazionale)<sup>55</sup>. A tali comandi si affianca l'unico comando operativo a carattere interforze: il Comando della Forza di Intervento Rapido (FIR), dipendente esclusivamente dal CSMD, ma per ora privo di forze assegnate in permanenza.

### 3.2 Operatività

Posto che lo strumento militare deve essere "bilanciato", il compromesso deve essere raggiunto 1) coprendo a livello qualitativo tutte le funzioni strategiche previste, 2) dimensionando la quantità in modo che i complessi di forze giungano al fronte completi di tutto ciò che loro occorre per operare<sup>56</sup>.

In merito al primo aspetto, deve per quanto possibile essere mantenuta la maggiore "versatilità" dei complessi di forze, in modo da poterle impiegare con efficacia in tutte le funzioni strategiche e, all'interno di queste, nel maggior numero possibile di missioni specifiche. Questo deve però avvenire senza arrivare al limite di forze "buone per tutti gli usi", ma che in realtà non riescono ad eccellere in alcuna delle capacità specifiche previste in una determinata missione<sup>57</sup>.

Per quanto riguarda invece il secondo aspetto, andranno privilegiate strutture "modulari", ossia che permettano l'ottenimento del livello di forza richiesto attraverso la somma di pedine di base già pronte di per sé<sup>58</sup>.

Va ricordato che questi criteri si applicano soprattutto nel caso della struttura dell'Esercito, in quanto l'operatività della Marina e dell'Aeronautica è fortemente legata agli aspetti tecnici dei relativi mezzi piuttosto che alla struttura organizzativa. Per queste due Armi sono infatti più importanti scelte che riguardano il raggio d'azione e/o la capacità di svolgere determinate missioni specifiche (ad es. per l'Aeronautica il combattimento aereo, il trasporto, la difesa antiaerea e ATBM, l'aerocooperazione, la guerra elettronica, la ricognizione ecc.; per la Marina l'attacco antinave, la scorta antiaerea e antisommergibile, le contromisure mine, l'assalto anfibio, ecc.).

Si possono comunque evidenziare alcuni aspetti della situazione dell'Aeronautica, le cui forze sono state fino ad ora disperse in un numeroso (e costoso) complesso di basi aeree, che normalmente ospitano solo un gruppo di 12 o 18 velivoli. A questo riguardo, il Mod.92 prevede la chiusura di ben 12 basi rispetto alle 24-25 in funzione. Si presenta così l'opportunità di giungere an-



che in Italia, similmente a quanto sta accadendo per la ristrutturazione dell'USAF, "mutatis mutandis", alla creazione di "stormi compositi"<sup>59</sup>, in grado di coprire autonomamente esigenze di guerra aerea diverse, ma legate ad una determinata funzione "strategica" unitaria.

Tale soluzione presenta sicuramente costi maggiori rispetto all'accorpamento di più gruppi di una stessa specialità sulla stessa base (come ad esempio nel caso attuale di Ghedi, con due Gruppi Tornado), ma potrebbe essere applicata almeno per quanto riguarda il caso della base di Gioia del Colle (dove esiste già uno Stormo a doppio ruolo su due gruppi) in vista del supporto alle operazioni a lungo raggio della "FIR", ovvero della base di Trapani (Stormo "monogruppo", ma a doppio ruolo e presenza di una "base avanzata" per i velivoli AWACS della NATO)<sup>60</sup>, per quanto riguarda le esigenze di copertura del Mediterraneo occidentale.

In ogni caso, la prontezza operativa in operazioni che, nella maggioranza dei casi, saranno "interforze", richiede il massimo livello possibile di attenzione per le necessità reciproche delle tre Armi, predisponendo per tempo i sistemi e le procedure adatti a questo fine<sup>61</sup>. La dislocazione delle unità da trasportare (uomini, materiali, scorte), ad esempio, va fatta tenendo in considerazione la prossimità di porti, aeroporti, nodi ferroviari.

Poichè si prevede la necessità di dover proiettare reparti "entro poche ore e a grande distanza"<sup>62</sup>, è ovvio che risparmiare tempo è essenziale. Si impongono soluzioni "drastiche", quali restrizioni alla libertà del personale, il condizionamento permanente dei carichi pesanti delle unità in stato d'allerta, depositi per il "pre-posizionamento", ecc. Sono tutti provvedimenti che comportano "costi elevati ed uno stress altissimo"<sup>63</sup>, e dunque potranno difficilmente riguardare un numero elevato di unità.

Un ulteriore problema sensibile è quello degli spazi addestrativi, gravemente carenti in particolare dal punto di vista dell'estensione dei poligoni per le unità pesanti dell'Esercito. Data la difficoltà di risolvere la situazione nell'ambito del territorio nazionale, deve essere seriamente presa in considerazione l'opportunità di "affittare" aree adeguate in altri Paesi (ad es. Spagna, Turchia, Egitto)<sup>64</sup>.

Che questa sia la via giusta da seguire è confermato dall'evidenza di un fenomeno di crescita, negli ultimi anni, nel numero e nella qualità delle attività addestrative di reparti nazionali all'estero, che si aggiunge alla ricaduta positiva dovuta alle varie operazioni reali oltreconfine.

Per quanto riguarda ad esempio le unità della FIR (brigate Folgore e Friuli, Raggruppamento S.Marco), dopo un iniziale periodo di incertezza<sup>65</sup> le attività addestrative hanno mostrato un allargamento dei contenuti operativi. Nel giugno dello scorso anno infatti la FIR ha partecipato, in collaborazione

con unità alleate (in particolare della "FAR"), all'operazione "Farfadet". L'esercizio, a partiti contrapposti in territorio francese, aveva per tema dominante il salvataggio di connazionali all'estero. Nel novembre successivo si è invece svolta una esercitazione congiunta con francesi e spagnoli, a livello ordinativo minore<sup>66</sup>.

Per quanto riguarda invece l'Aeronautica le attività addestrative all'estero sono state ulteriormente incrementate. Già nel 1987 alcuni velivoli Tornado sono stati inviati negli Stati Uniti<sup>67</sup>, mentre l'anno successivo veniva schierato in Turchia un gruppo di sette velivoli dello stesso tipo (con 11 equipaggi, oltre a 70 elementi di terra, ricambi e attrezzatura di supporto)<sup>68</sup>. In seguito è iniziata la partecipazione alle complesse attività "Red Flag" nei sofisticati poligoni americani, mentre quest'anno è prevista la partecipazione di 10 velivoli AMX all'esercitazione interalleata "Arabian Stallion" nel Golfo Persico<sup>69</sup>.

Tutte le considerazioni svolte in questa sezione vanno verificate alla luce delle possibilità di integrazione delle forze nazionali in grandi unità alleate permanenti (ad es. il costituendo Rapid Reaction Corp della NATO<sup>70</sup>), ovvero dei concorsi forniti dalle forze alleate a quelle nazionali in determinati settori (gruppi aerei, capacità di sorveglianza, sostegno logistico ecc.). Si ricorda, ad esempio, che in Italia è stazionato in permanenza un reparto di paracadutisti degli Stati Uniti, ma che è anche previsto il trasferimento su basi in territorio italiano di un intero stormo di cacciabombardieri F16 (72 velivoli). Andrebbe a nostro avviso considerata la possibilità di ospitare in permanenza, o con maggiore frequenza, anche altre unità aeree alleate (ad esempio francesi, spagnole e portoghesi, che potrebbero alternarsi in cicli di quattro mesi), soprattutto in vista dello "sfollamento" di numerose basi aeree da parte dei reparti italiani, oppure potrebbe essere ricercata una maggiore integrazione nel settore della difesa aerea sul Mediterraneo occidentale costituendo una forza multinazionale italo-franco-spagnola dotata di velivoli da caccia, AWACS e aerocisterne. Potrebbe anche essere creata una flotta di aerocisterne NATO, sulla base della positiva esperienza della "NAEW Force".

### 3.3 *Forze di combattimento terrestri*

Per quanto riguarda la capacità di combattimento terrestre, le esigenze di contrasto delle minacce/rischi da Sud richiedono la disponibilità di un "pool" di forze di elevata capacità, da cui attingere le unità da impiegare a seconda del tipo di missione richiesta. Questo insieme di forze sarà integrato e sostenuto dalle componenti a lungo raggio della Marina e dell'Aeronautica (per le quali cfr. infra). E' peraltro previsto che questo "pool" sarà unico per tutte le esi-



genze di carattere "esterno", nazionale e internazionale, con una forma di privilegio per l'assegnazione a compiti NATO<sup>71</sup>.

Il Mod.92 prevede la costituzione di un "nucleo" di forze "ad elevato grado di approntamento e di addestramento, appositamente equipaggiate e dotate di elevata mobilità, trasportabilità e flessibilità" composto sostanzialmente di cinque brigate di "pronto impiego" su quattro battaglioni operativi (più i supporti) con personale formato principalmente di professionisti<sup>72</sup>.

In merito alla "tipologia" di queste unità, il Mod.91 prevedeva "in via orientativa e con riserva di verifica", 1 brigata leggera aviolanciabile, 1 brigata motorizzata/ meccanizzata aviotrasportabile, 1 brigata blindata, 1 brigata corazzata e 1 brigata alpina comprensiva del contingente CUNEENSE (AMF-L)<sup>73</sup>.

Nel caso delle le forze con capacità anfibia, il Mod. 91 auspica una componente interforze potenziata rispetto alle attuali capacità, ottenuta con l'impiego combinato dei rispettivi contingenti della Marina (Btg. S.Marco) e dell'Esercito (reparti Lagunari). Tuttavia, mentre la Marina prevede il trasporto e lo sbarco del suo reparto anfibio e di contingenti terrestri dell'Esercito con i relativi mezzi, nell'ambito della seconda "Funzione Strategica", l'Esercito prevede invece di mantenere le unità lagunari a disposizione per i compiti di "controllo della cmosa costiera" nell'area Nord-est d'Italia<sup>74</sup>. Va comunque ricordato che il reparto della Marina è stato di recente rafforzato, diventando "Raggruppamento"<sup>75</sup>.

Per quanto riguarda infine le "forze speciali", la situazione attuale appare soddisfacente: L'Esercito dispone di 1 battaglione incursori paracadutisti, 1 compagnia alpini paracadutisti, 1 reparto paracadutisti per l'acquisizione degli obiettivi (livello compagnia), 1 plotone esploratori subacquei delle forze lagunari; la Marina dispone del Comando Subacquei Incursori<sup>76</sup>; l'Aeronautica dispone di uno Stormo per l'aerosoccorso, anche se per il momento dotato di elicotteri che non possono essere riforniti in volo. Non appare necessaria la costituzione di un comando separato per le operazioni speciali, tuttavia, pur mantenendo la dipendenza dalle rispettive Armi e Grandi Unità, andrebbe stabilito un coordinamento centralizzato (a livello SMD) per l'impiego di risorse di tipo "strategico" così preziose.

Per quanto attiene al "sostegno prolungato" delle missioni operative (per cui va prevista una rotazione delle unità), il Mod.92 prevede il mantenimento di 7-8 brigate di "secondo tempo", sempre ad "alta prontezza operativa", ma composte di 2-3 battaglioni (più i supporti) e "a ranghi quasi completi" (70-80%) con personale di leva<sup>77</sup>.

Questa scelta garantirebbe un "serbatoio" di altre forze "pronte subito", anche se di leva, a scapito però delle capacità di mobilitazione in caso di guerra generale. Esse costituiscono le "forze principali" per la difesa del territorio in caso di invasione, e i contingenti permanenti in grado di fornire il concor-

so alle esigenze di protezione civile e ordine pubblico. Tuttavia il Mod.91 ipotizza l'eventualità dell'impiego di forze di "secondo tempo" anche a sostegno di missioni diverse dalla difesa del territorio nazionale<sup>78</sup>. Desta qualche perplessità il mantenimento di reparti comunque "anemizzati" in luogo di un numero minore di reparti completi. Infatti, in caso di impiego reale sarebbe comunque necessario impiegare reparti "pronti", rendendo così inevitabile drenare personale dalle unità incomplete per costituirli.

Un aspetto da approfondire è quello relativo alla composizione del "nucleo duro" delle capacità di combattimento terrestre. Le cinque brigate "pronte" sono infatti i reparti destinati a portare il peso principale dei combattimenti nell'ambito di tutti gli scenari previsti: sia nel caso di interventi esterni (a Sud come a Est, a bassa intensità, più frequenti, come ad alta intensità), sia per la difesa del territorio nazionale (reazione immediata alle aggressioni). Abbiamo visto che il nuovo Modello prevede un "pool" unico per le varie esigenze, tuttavia l'introduzione di una qualche suddivisione appare necessaria, almeno per due motivi.

Innanzitutto l'intenzione di disporre di unità "rapide" sia leggere sia pesanti comporta una naturale separazione nei tempi di intervento delle due componenti. In secondo luogo, il prevedibile perdurare della scarsità di risorse di "supporto strategico" nelle nostre Forze Armate (in particolare i trasporti e la logistica) non consentono l'utilizzo contemporaneo di tutte le "forze pronte".

Fermo restando il principio del "doppio cappello" (nazionale e NATO) di queste unità, sarebbe dunque più opportuno suddividerle in base al criterio "leggero/pesante" in tre "gruppi" di unità. Una proposta sostanzialmente simile (ma su due "gruppi"), è stata avanzata da un gruppo di studio in ambito CA-SD sulla riconfigurazione della FIR<sup>79</sup>.

La componente "leggera" dovrebbe essere costituita da due Grandi Unità a livello brigata e da un Contingente autonomo. Questa componente, verosimilmente la prima ad entrare in azione, costituirebbe la nuova "FIR", e ad essa dovrebbe essere dedicata l'attenzione maggiore in termini di risorse per la mobilità strategica e il sostegno logistico.

La prima brigata è quella paracadutisti. Ai due battaglioni di arma base (El Alamein e Tarquinia) ne andrebbe aggiunto un terzo di "cavalleria aerea", ovvero aeromobile. Il nuovo Modello non menziona la possibilità di costituire unità aeromobili, anche perchè si ritiene che le risorse dell'Aviazione Leggera dell'Esercito siano meglio utilizzate in modo "centralizzato"<sup>80</sup>. Tuttavia questa spiegazione non convince del tutto, anche perchè si ammette, ad esempio, che l'organizzazione è già carente (il numero delle basi dell'ALE è tale da assorbire risorse logistiche eccessive)<sup>81</sup>. Inoltre la brigata Folgore, unica nell'Esercito, dispone già di un "Gruppo Squadroni" di elicotteri (in genere un Gruppo Squadroni è composto da due a cinque Squadroni con sei macchine di



tipo omogeneo ciascuno<sup>82</sup>) assegnato in permanenza (su due Squadroni, per un totale di 6 elicotteri mod. AB-206 e 6 mod. AB-205).

Quest'ultimo reparto potrebbe dunque essere potenziato, incrementando decisamente le capacità di trasporto medio (AB-412/NH-90), dotandolo di aliquote di elicotteri da trasporto pesante (CH-47) e d'attacco (A-129), e adeguando anche la componente da osservazione (A-109). Data l'attuale struttura e forza dell'ALE (800 piloti, 1500 specialisti, 400 aeromobili<sup>83</sup>), destinata ad accrescersi o comunque a rimanere invariata in presenza di una contrazione delle unità operative dell'Esercito, un'operazione di questo tipo non dovrebbe risultare difficile.

Per quanto riguarda l'utilità di predisporre una unità aeromobile a livello battaglione, quando in altre nazioni tali unità sono al livello minimo di brigata<sup>84</sup>, essa andrebbe intesa quale risorsa altamente versatile e flessibile in alternativa ad altre pedine di "supporto" per le leggere formazioni (essenzialmente di fanteria) della FIR, in particolare per le sue capacità controcarro (A-129 e sistemi TOW/Milan della fanteria aerotrasportata), esploranti (in sostituzione di mezzi blindati<sup>85</sup>) e di supporto generale di fuoco (in sostituzione dei lanciarazzi tipo MLRS o FIROS, molto onerosi logisticamente e comunque meno versatili degli elicotteri<sup>86</sup>).

La seconda brigata "leggera" dovrebbe essere una unità anfibia "mista", creata unendo le capacità della Marina e dell'Esercito, e di cui abbiamo già parlato. Il nuovo Modello considera i reparti anfibi "aggiuntivi" rispetto alle cinque brigate di pronto impiego, prevedendo invece quale seconda unità di fanteria leggera una brigata alpina. Lo studio CASD, al contrario, introduce la brigata anfibia, eliminando però dalle unità di pronto impiego la brigata corazzata.

Nella nostra ipotesi è invece la brigata alpina ad essere eliminata dal novero delle unità "professionali", in base alla considerazione che i reparti da montagna sono più proficuamente organizzati con il personale di leva. Ciò permette infatti di mantenere il reclutamento regionale (essenziale) e di evitare la dispersione dei preziosi volontari in tali unità ad elevata percentuale di personale.

In ogni caso, è possibile prevedere una maggiore percentuale di volontari "alpini" nel Contingente "Cuneense" (AMF-L), terza ed ultima unità leggera, che prende il posto dei reparti anfibi quale unità "aggiuntiva" (magari rafforzata nel numero di compagnie).

Per quanto riguarda la componente "pesante" delle forze di pronto impiego, possono essere approntate una brigata corazzata e una meccanizzata. Il fattore determinante è dato dalla loro intrinseca scarsa mobilità strategica, possibile in modo "rapido" solo grazie a vettori aerei di grande capacità, di cui non disponiamo. Pertanto, esse dovrebbero essere anche le unità da inquadrare prioritariamente nella costituenda divisione per l'Europa meridionale del RRC della NATO. In particolare, loro aliquote potrebbero essere in perma-

nenza schierate in territorio alleato (ad es. in Turchia) alleviando le necessità di trasporto (particolarmente quello navale).

L'ultimo "gruppo" di unità ad alta capacità è in realtà costituito da una sola brigata. E' la brigata blindata, una formazione per ora ancora "sperimentale", in quanto i relativi mezzi (blindo 8x8 CENTAURO e 6x6 PUMA) sono ancora indisponibili, o in fase di approvvigionamento. Questa unità rappresenta in sostanza l'anello intermedio tra le prime due categorie di unità, "mix" di capacità leggere (leggi "trasportabilità") e pesanti (potenza di fuoco), utilizzabile in ogni contesto, ma soprattutto quale ricalzo per le unità più leggere.

Per quanto riguarda il sostegno logistico delle unità terrestri in genere, va ricordato che è in atto una trasformazione ordinativa consistente nella reintroduzione del livello reggimentale. Questa operazione (i nuovi reggimenti dipenderanno dalla brigata ed avranno alle proprie dipendenze, normalmente, una sola unità a livello battaglione/gruppo) dovrebbe nelle intenzioni dare "leggerezza e flessibilità" alle forze combattenti, liberandole dalle funzioni non operative e dagli organi di supporto. Il nuovo reggimento, "campalizzato", diverrà dunque il "gestore" delle risorse di supporto del battaglione (rifornimenti, riparazioni, recuperi, ecc.), lasciando a quest'ultimo solo il compito di impiegare (con un'autonomia di 24-48 ore) le pedine tattiche<sup>87</sup>.

### 3.4 *Il personale*

La sostanza della nuova configurazione dello strumento operativo si basa essenzialmente su un adeguato numero di professionisti. Il Mod.92 prevede una drastica revisione degli organici, con il passaggio della forza complessiva delle tre Armi (senza Carabinieri e Capitanerie di Porto) da 360.000 unità circa (1992) a 230-250.000, di cui 50-70.000 di leva e 75-60.000 soldati volontari. Questa transizione dovrebbe giungere a regime nel giro di 4-5 anni<sup>88</sup>.

A questo periodo vanno aggiunti ulteriori 6-5 anni ritenuti necessari per giungere alla completa ristrutturazione di tutto l'insieme delle Forze Armate. Dal successo dell'operazione di reclutamento dei volontari (oltre che dal reale incremento delle capacità operative in conseguenza del miglioramento dei mezzi, degli equipaggiamenti e dell'addestramento) dipende la possibilità di costituire quelle forze (principalmente) terrestri necessarie per gli impieghi oltremare, in particolare in situazioni di conflitto "ad alta intensità".

In ogni caso, sia per la necessità di coprire almeno un minimo di esigenze di breve-medio periodo, sia nell'eventualità che il reclutamento del personale volontario non avvenga nella misura adeguata, occorre prevedere delle alternative. Non è infatti auspicabile che i reparti occorrenti con urgenza vengano assemblati in maniera affrettata. Nella situazione attuale sono già disponibili



unità impiegabili in conflitti "a bassa intensità", tuttavia mancano unità "pesanti". Le soluzioni sono due.

1) Accettare una copertura solo parziale delle minacce/rischi da Sud, come è stato fatto finora, impiegando le unità leggere già disponibili (paracadutisti, fanteria di marina e, in parte, alpini) nelle operazioni oltreconfine a carattere limitato. Nel caso delle unità "rapide" NATO, potrebbe invece bastare nelle fasi iniziali contribuire con brigate di leva portate al massimo delle capacità di combattimento.

2) Drenare personale in SPE da tutte le unità oggi esistenti da convogliare, insieme ai volontari reclutati, in alcune brigate complete secondo lo standard "pronto impiego-professionisti". In particolare, una brigata "pesante" (corazzata o meccanizzata o, più logicamente, "blindata") dovrebbe essere trasformata in unità di "immediato intervento", con assegnazione completa e privilegiata dei materiali più avanzati, e con predisposizione permanente dei carichi pesanti in prossimità di porti e aeroporti. Nel caso delle brigate di leva, per alcune di esse potrebbe essere prevista (come del resto già ipotizzato normalmente per il periodo di transizione dal Mod.91) l'assegnazione di personale di leva con "ferma istruttiva" (minimo quattro mesi) già effettuata<sup>89</sup>.

Entrambe queste soluzioni sono insoddisfacenti dal punto di vista dello spirito e della sostanza della trasformazione delle Forze Armate, tuttavia la prima soluzione rappresenta il "male minore", perchè più facile e meno costosa da realizzare. La seconda soluzione, invece, sacrifica irrimediabilmente tutte le rimanenti unità in favore di poche unità di punta, "sbilanciando" l'intero organismo.

In ogni caso, va respinta l'idea che l'introduzione di unità completamente professioniste possa dividere necessariamente l'Esercito in due parti, una di "serie A" e una di "serie B" (le unità con personale di leva). Una simile evoluzione diverrebbe possibile solo se nella ripartizione delle risorse relative ai mezzi e, soprattutto, l'addestramento, le unità di leva fossero sistematicamente svantaggiate<sup>90</sup>.

### 3.5 Capacità di sorveglianza e C3I

Senza le informazioni sulla potenzialità dell'avversario non è possibile stabilire quale forza assemblare.

Lo "human intelligence" (humint) è la componente da privilegiare. Il Mod.92 prevede, ad esempio, che la riorganizzazione del vertice della difesa riguardi anche la risistemazione dei servizi di informazione di Forza Armata (SIOS)<sup>91</sup>. In ogni caso sono disponibili le attività del SISMI e adeguate forze speciali.

A livello interforze il Mod.91 giudica marcatamente inadeguate le capacità attuali, auspicando l'attuazione del "Piano Spaziale Militare", con la "prosecuzione dei programmi satellitari già avviati nel settore della sorveglianza" (HELIOS: lancio previsto nel 1994) "e delle telecomunicazioni" (SICRAL, programma attualmente in fase di rallentamento), nonché l'unificazione dei sistemi SIGINT<sup>92</sup>.

Nel settore aeronautico è indicata come "già in corso" l'acquisizione di nuovi radar mobili e di radar fissi tridimensionali a lunga portata per sanare una insufficiente copertura dei sistemi di avvistamento alle basse e bassissime quote. Si prevede, inoltre, l'acquisizione di due radar aeroportati (AEW). Nel settore del comando e controllo sono segnalate "notevoli carenze operative", in particolare nel caso della "gestione di eventuali forze impiegate "fuori area"". Si prevede quindi la prosecuzione della realizzazione di alcuni programmi nazionali legati al programma NATO "ACCS" (automazione dei centri di comunicazione e dei sistemi informativi: ACCAM e SIAM)<sup>93</sup>.

Nel settore terrestre esiste finora solo un "modulo prototipico (ridotto)" del sistema "CATRIN" per le comunicazioni, la sorveglianza del campo di battaglia, l'acquisizione degli obiettivi e il C2 delle componenti c/a ed ALE a livello di Corpo d'Armata. Tale modulo verrà completato dopo la "sperimentazione post '94-'95", tenendo in conto le nuove esigenze delle brigate (impreviste, il che comporta ulteriori ritardi). Sono stati in ogni caso provati i sottosistemi SO-RAO (sorveglianza e acquisizione obiettivi) e SOATCC (sottosistema avvistamento tattico comando e controllo)<sup>94</sup>. Il terzo sottosistema, SOTRIN (sottosistema trasmissioni integrate), appare in fase di sviluppo più avanzata e verrà reso disponibile per tutte e cinque le brigate "pronte", mentre gli altri due sistemi difficilmente potranno equipaggiare più di due brigate. La realizzazione del Sistema di Comando e Controllo (SIACCON) sia per le Grandi Unità sia a livello inferiore appare incerta, si sta però sperimentando un Sistema di Comando e Controllo Automatizzato per il gruppo d'artiglieria (SAGAT)<sup>95</sup>. Nel settore controaerei le esigenze sono particolarmente pressanti nel caso delle componenti di C2 delle artiglierie e dei sistemi di preallertamento radar e C2 delle unità missilistiche a corta portata<sup>96</sup>.

Nel caso della Marina, sono previste misure di ammodernamento delle "principali centrali operative (per il C2) e dei centri e delle reti di telecomunicazioni", mentre deve essere adeguata la catena radar costiera, "con priorità per la realizzazione di una catena radar costiera a Sud nel Canale di Sicilia/Sardegna, nello Jonio, e nel Canale di Otranto". Devono essere ammodernati e potenziati anche i sistemi e le stazioni per la sorveglianza elettronica<sup>97</sup>.



### 3.6 Mobilità strategica

La maggior parte delle missioni dovute al contrasto della minaccia/rischio da Sud si svolgeranno prevalentemente a notevole distanza dal territorio nazionale. Una capacità di "mobilità" strategica è perciò essenziale. Va tuttavia ricordato che la mobilità è un fine da raggiungere e non un mezzo per rimediare alle carenze dello strumento. Essa "moltiplica" la potenza solo se questa esiste già. In altre parole, mezzi di trasporto pronti e adeguati servono solo se il "carico" è a sua volta pronto e adeguato.

Nel campo del trasporto aereo<sup>98</sup>, il Mod.92 prevede la creazione di un quarto gruppo da trasporto, con l'acquisizione di 12 velivoli a largo raggio "della classe successiva al C-130"<sup>99</sup>. Poiché questo velivolo deve ancora uscire dalla fabbrica (il primo volo è previsto nel 1997, con inizio della produzione in serie nel 1999-2000)<sup>100</sup> sarebbe opportuno, nell'attesa, potenziare almeno la flotta C-130, acquisendo alcuni velivoli delle ultime serie con caratteristiche maggiori (stive allungate, capacità di rifornimento in volo), "retrofittando" a questa standard quelli già in dotazione e acquisando la versione aerocisterna dello stesso velivolo. Appare tuttavia più probabile la realizzazione di un "programma tampone", con l'acquisizione di 4 nuovi C130, l'aggiornamento degli altri (semiali e sistema di navigazione), oltre ad interventi sull'avionica del G222<sup>101</sup>.

In tempi recenti sono comunque entrati in linea quattro velivoli classe 707 per compiti di aerorifornimento<sup>102</sup> e/o trasporto. Viene infine previsto l'utilizzo (ma solo in "situazione di guerra"), di velivoli commerciali<sup>103</sup>.

Per quanto riguarda la parte navale, il Mod.91 prevedeva la costruzione di una terza unità rifornitrice di Squadra (di maggiore dimensione rispetto a quelle attuali) e di una terza unità anfibia tuttoporto<sup>104</sup>, mentre il Mod.92 menziona solo l'opportunità di "dotare il futuro incrociatore tuttoporto di una capacità anfibia"<sup>105</sup>. Date le caratteristiche delle unità classe S.Giorgio l'operatività delle truppe anfibie potrebbe risultare ridotta<sup>106</sup>, particolarmente per l'incerta capacità di carico di mezzi pesanti ed elicotteri. Una soluzione parziale potrebbe essere l'adattamento a queste necessità di una nave commerciale, in particolare del tipo portacontainer<sup>107</sup>.

La possibilità di integrare le capacità di trasporto con l'impiego di navi commerciali "preventivamente designate e rapidamente noleggiabili, principalmente traghetti e motonavi da carico tipo Roll-On - Roll-Off" per il trasporto di consistenti contingenti terrestri viene comunque prevista anche dal nuovo Modello<sup>108</sup>.

### 3.7 Difesa aerea e ATBM

Le carenze attuali sono gravi, e il problema è tra i più urgenti. Attualmente non esistono capacità di combattimento aereo adeguate sia per la difesa degli spazi nazionali, sia per la superiorità aerea a lungo raggio. Parimenti, non esiste alcuna capacità nazionale di difesa diretta antimissile del territorio.

Nel primo caso, i velivoli intercettori F-104 stanno rapidamente diventando completamente obsoleti<sup>109</sup>. Il sostituto "naturale" è rappresentato dal programma quadrinazionale EFA. Di questo velivolo sono già pronti i prototipi, ma tutto il programma è oggetto di cautele in relazione ai suoi costi, giudicati eccessivi. Il Mod.92 prevede comunque che vengano acquisiti, in relazione al costo finale, 110 velivoli (da organizzare su 5 gruppi di volo) oppure 90 velivoli (su 4 gruppi), ma in questo secondo caso andrebbe accettata una limitazione della copertura dello spazio aereo nazionale, rendendo così ipotizzabile l'acquisto di velivoli diversi<sup>110</sup>.

Per quanto riguarda invece le difese antimissilistiche (ATBM) il Mod.91 prevedeva l'acquisizione del sistema missilistico "Patriot", inizialmente 20 batterie e poi ridotte fino a 9<sup>111</sup>. Il Mod.92 non menziona il programma<sup>112</sup>.

### 3.8 Forza di attacco preemptivo e/o rappresaglia

Sia nel caso dei compiti di Difesa Aerea (specificamente di "contraviazione") che delle misure antimissilistiche, la forza di velivoli Tornado già disponibili consente in teoria - ora che sono in linea anche le aerocisterne - l'effettuazione di azioni preemptive o di rappresaglia. In tempi recenti è stata raggiunta anche una capacità SEAD, sempre su velivoli Tornado (16 esemplari). Nel settore della guerra elettronica, invece, i velivoli disponibili non appartengono alla classe Tornado. Esistono anche delle capacità elicotteristiche di "combat SAR", ma non a lungo raggio.

Le carenze legate allo svolgimento di questa missione sono tuttavia ancora significative. Manca la fondamentale componente di scoperta e C2 aeroportata (AWACS), nonché una capacità di scorta a lungo raggio (possibile solo con aerei classe EFA o simili). Per quanto riguarda invece le dotazioni di munizionamento avanzato e "stand-off", nel Mod.91 ne viene segnalata la carenza, lamentando anche una generale carenza quantitativa di scorte di armamento in genere<sup>113</sup>.

In ogni caso, le carenze evidenziate durante la Guerra del Golfo in questo settore (ai Tornado italiani furono assegnate solo missioni dirette a colpire - con bombe "General Purpose" - bersagli non protetti quali truppe, mezzi, artiglierie, ecc.) dovrebbero venire colmate, almeno in parte, grazie ai pro-



grammi di acquisizione di missili HARM, bombe laser Paveway e pod designatori Atlis, bombe antipista Durandal, dispenser stand-off CASMU Skyshark<sup>114</sup>.

### 3.9 *Sea control*

Va prevista la possibilità di svolgere contemporaneamente un'operazione anfibia, anche se di entità non elevata (trasporto del contingente anfibio, protezione tridimensionale delle unità in mare e supporto delle unità a terra. Abbiamo già trattato delle unità di fanteria anfibia nella sez. relativa ai combattimenti terrestri mentre per le capacità di trasporto cfr. la sez. sulla mobilità strategica), una missione di scorta extra-mediterranea e la protezione delle linee di comunicazione mediterranee.

La necessità di una flotta su grandi unità polivalenti rimane in questo ambito una necessità. Nel Mod.91 viene evidenziato come una consistenza di 20 unità navali d'altura (2 incrociatori, 4 cacciatorpediniere, 14 fregate) consenta la costituzione di due "gruppi di impiego" solo in termini organici, "in quanto in termini di impiego operativo è di fatto possibile dispiegare con ragionevole continuità 1 solo gruppo d'altura completo, ovvero due dispositivi ridotti e non bilanciati in tutte le loro componenti"<sup>115</sup>. Nel Mod.92 è previsto che il numero di navi d'altura venga ridotto a 18<sup>116</sup>. Permane la necessità di "realizzare con urgenza" il programma di acquisizione dei velivoli STO/VL AV-8B Plus della componente imbarcata, "indispensabile per assicurare la difesa aerea in profondità alle forze d'altura, soprattutto nei bacini più esposti e nel fuori area"<sup>117</sup>.

## 4. CONCLUSIONI

La difficoltà di stabilire quale possa essere un livello di forza "sufficiente" a garantire la copertura da minacce e rischi di natura così varia quali quelli che possono, in prospettiva, interessare da Sud la sicurezza italiana, è particolarmente seria in un periodo di continui mutamenti delle realtà strategiche internazionali.

Un esempio evidente di questa situazione è dato dallo stesso "Modello di Difesa 1991" che, qualificato anche "Modello Sufficiente"<sup>118</sup>, diveniva solo pochi mesi dopo la sua pubblicazione palesemente "insufficiente", e quindi ampiamente rivisto.

In realtà, occorre considerare che i Modelli 1991 e 1992, per molti versi realmente innovativi<sup>119</sup>, hanno l'arduo compito di rispondere a tutta una nu-

merosa serie di problemi dell'apparato militare che non derivano solo dalla necessità di riorientare le priorità difensiva verso un settore geografico piuttosto che un altro.

La chiave del "rebus della sufficienza" va così cercata nella situazione di cronica "insufficienza" di risorse (unita, in molti casi, ad un loro uso inefficiente), la cui conseguenza è stata un generale deterioramento della capacità delle Forze Armate di svolgere compiti operativi.

Non sembra esservi alternativa, dunque, ad un periodo di "transizione" in cui iniezioni adeguate di risorse accompagnino le riforme organizzative, per ricostituire le capacità compromesse.

Nel frattempo, la "sufficienza" strategica delle risposte previste dai Modelli 1991 e 1992 per fronteggiare le minacce e i rischi da Sud è destinata a rimanere un oggetto inafferrabile, in balia delle trasformazioni che questi documenti vorrebbero assecondare.

## NOTE

<sup>1</sup> Cfr. in questo stesso volume (*Geopolitica e strategia del "sistema Sud"*) le definizioni date da Santoro.

<sup>2</sup> Cfr. Aspin 1992, 6 e Jean 1993, 13.

<sup>3</sup> Cfr. COPIT 1990, 77. Sulla necessità di "dover strutturare le Forze Armate sulla base della capacità di fronteggiare soprattutto compiti operativi" cfr. Corcione 1992, 7.

<sup>4</sup> Cfr. Santoro, *Introduzione*, in Santoro 1992 (a cura di), 12-13, nonché, dello stesso Autore, *Modello e modelli di difesa*, ibidem, 23.

<sup>5</sup> Cfr. Jean 1992, 14-15 e 17, nonché Pelanda 1991, 36. Cfr. anche Buccioli 1990, Starr 1992 e Santoro in Santoro (a cura di) 1992, 30.

<sup>6</sup> Cfr. il Comunicato della sessione ministeriale del Consiglio Atlantico tenutasi ad Oslo il 4.VI.1992 in *Notizie NATO*, N.5 giugno 1992. Cfr. anche Ghebali 1992, Jean 1992, 13 e 1993, 14, nonché il Comunicato della sessione ministeriale del Consiglio Atlantico tenutasi a Brusselle il 17.XII.1992 in *Notizie NATO*, N.9 dicembre 1992.

<sup>7</sup> Cfr. Virgi 1993, Jean 1992, 14 e 1993, 16.

<sup>8</sup> Cfr. MD 1991, 37.

<sup>9</sup> Ex artt. 5 e 6 del Trattato Nord Atlantico.

<sup>10</sup> Il Mod. 91 definisce "obiettivi permanenti" della "politica di sicurezza italiana": la salvaguardia dell'indipendenza nazionale; l'inviolabilità dei confini nazionali; la tutela degli interessi nazionali "nell'accezione più vasta di tali termini, ovunque sia necessario". Cfr. MD 1991, 30.

<sup>11</sup> Cfr. Silvestri 1992a.

<sup>12</sup> Per un elenco di rischi politico-militari da Sud cfr. anche Silvestri S., *Le missioni operative*, in Santoro (a cura di), 1992, 44-45.

<sup>13</sup> Caligaris elabora, in relazioni ai problemi del comando e del controllo operativo di una "forza di intervento", alcuni scenari simili che combinano considerazioni relative a necessità politico-strategiche, alla distanza geografica e all'intensità delle operazioni. Cfr. Caligaris 1986, 20.

<sup>14</sup> Sulle lezioni della guerra del Golfo cfr. Rochlin e Demchak 1991, Caligaris 1991, Blackwell 1991, Blackwell e Taylor 1991, Mason 1991, Botti 1991a, Bonsignore 1991.

<sup>15</sup> Cfr. Rivista Italiana Difesa 1988.

<sup>16</sup> Cfr. MD 1991, 41.

<sup>17</sup> Cfr. Santoro, *Modello e modelli di difesa*, in Santoro (a cura di) 1992, 36.

<sup>18</sup> Cfr. MD 1991, 41.

<sup>19</sup> Per un esame di queste tre funzioni cfr. anche Santoro, *Modello e modelli di difesa*, in Santoro (a cura di) 1992, 33ss.

<sup>20</sup> Il Mod. 91 la qualifica infatti come "concorso permanente dello strumento militare alla politica nazionale ed a quella di sicurezza nella "gestione (protezione) della pace", nel "controllo delle crisi", e nella difesa degli interessi e dell'indipendenza nazionale". Cfr. MD 1991, 38.

<sup>21</sup>

<sup>22</sup> Cfr. MD 1992, 12.

<sup>23</sup>



- <sup>24</sup> Cfr. MD 1991 39-40.
- <sup>25</sup> Cfr. MD 1991, 80.
- <sup>26</sup> Cfr. Santoro in Santoro (a cura di) 1992, 27.
- <sup>27</sup> Cfr. Santoro in Santoro (a cura di) 1992, 40-41.
- <sup>28</sup> Cfr. Mod. 91, 81ss.
- <sup>29</sup> Cfr. Camera dei Deputati 1991, 10.
- <sup>30</sup> Cfr. ad es. Jean 1992, 14.
- <sup>31</sup> Cfr. Pelanda C., *Il bilancio della difesa: aspetti di un modello*, in Santoro (a cura di), 1992, 174.
- <sup>32</sup> Cfr. Santoro 1988, 21-22 e Santoro 1991.
- <sup>33</sup> Cfr. ad es. Corcione 1992, 9.
- <sup>34</sup> Cfr. Virgi 1992a e 1992b.
- <sup>35</sup> Cfr. MD 1991, 36-37 e 73.
- <sup>36</sup> Cfr. Virgi 1992a.
- <sup>37</sup> Cfr. Virgi 1992a, e Jean 1992, 16.
- <sup>38</sup> Cfr. MD 1991, 44. Cfr. anche Jean 1992, 16.
- <sup>39</sup>
- <sup>40</sup> Nel delineare alcuni scenari per gli obiettivi di forza Jean suggerisce di tener presente tre realtà: 1) l'elevata probabilità che le crisi si sviluppino contemporaneamente; 2) la pratica impossibilità di alimentazione delle forze di intervento con il ricorso alla mobilitazione; 3) la previsione di una rotazione dei reparti con ritmi di massima semestrali nel caso di interventi prolungati. Cfr. Jean 1992, 19-20.
- <sup>41</sup> Cfr. Rivista Italiana Difesa 1992b, 46 e 50.
- <sup>42</sup> Jean sostiene che il contributo italiano alla difesa della Turchia aggredita da Sud non potrebbe essere inferiore a 4-5 brigate più supporti: 50.000 uomini. La stessa cifra nel caso di un attacco della Serbia all'Albania. Cfr. Jean 1992, 19.
- <sup>43</sup> Secondo Jean il contributo italiano ad una "Gulf Storm contro l'Iran" non dovrebbe essere inferiore a due brigate e una cinquantina di cacciabombardieri. Cfr. Jean 1992, 19.
- <sup>44</sup> Cfr. ad es. Puddu 1992b.
- <sup>45</sup> Cfr. ad es. Silvestri in Santoro (a cura di) 1992, 58 nonché (nello stesso volume) Barravecchia, 278-279. Cfr. anche SME 1991, 23-24 e Andò 1992, 14.
- <sup>46</sup> Sul problema della razionalizzazione delle risorse navali nei compiti di controllo/sorveglianza a corto raggio cfr. ad es. Caffio 1990 e Mazzei 1990.
- <sup>47</sup> Cfr. ad es. SME 1991 e Silvestri in Santoro (a cura di) 1992, 59. Cfr. anche gli interventi di Cappuzzo e Zamberletti in Lettera Istrid 1992, 5 e 7.
- <sup>48</sup> Cfr. MD 1991, 123 e MD 1992, 23. In merito cfr. anche Andò 1992, 16.
- <sup>49</sup> Cfr. MD 1991, 98ss.
- <sup>50</sup> Cfr. MD 1991, 98.
- <sup>51</sup> Cfr. MD 1991, 98.
- <sup>52</sup> Cfr. MD 1992, 31-32.
- <sup>53</sup> Cfr. Silvestri 1992c e 1992d.
- <sup>54</sup> Cfr. MD 1991, 114-115 e MD 1992, 32.
- <sup>55</sup> Cfr. MD 1991, 153ss.
- <sup>56</sup> Cfr. Jean 1992, 16.



- <sup>57</sup> Cfr. Jean 1992, 15-16, Corcione 1992, 8 e CASD 1992, 37.
- <sup>58</sup>
- <sup>59</sup> Cfr. MD 1992, 28. Per quanto riguarda la ristrutturazione dell'USAF e la creazione degli stormi compositi cfr. Scott Barnes 1992 e Boatman 1992.
- <sup>60</sup> Cfr. ad es. Lazzaretti 1988a e 1988b.
- <sup>61</sup> Cfr. ad es. CASD 1992, 41.
- <sup>62</sup> Cfr. CASD 1992, 42.
- <sup>63</sup> Cfr. Caligaris 1986, 43.
- <sup>64</sup> Cfr. ad es. le indicazioni al riguardo in Luttwak, 1989.
- <sup>65</sup> Cfr. ad es. 1989a e 1989b.
- <sup>66</sup> Cfr. Valpolini 1992c e 1993, nonché Margelletti 1992a.
- <sup>67</sup> Cfr. Catalanotto 1987.
- <sup>68</sup> Cfr. Simone 1988.
- <sup>69</sup> Cfr. Rivista Italiana Difesa 1993a.
- <sup>70</sup> Sulla struttura del futuro RRC NATO cfr. Miller 1992 e Rivista Italiana Difesa 1992b.
- <sup>71</sup> Cfr. MD 1991, 89.
- <sup>72</sup> Cfr. MD 1992, 14 e 27.
- <sup>73</sup> Cfr. MD 1991, 90.
- <sup>74</sup> Cfr. MD 1991, 90, allegato C-2 e D-7.
- <sup>75</sup> Per un'analisi delle forme di incursione effettuate dai reparti della Marina cfr. Scialdone 1983.
- <sup>76</sup>
- <sup>77</sup> Cfr. MD 1992, 27.
- <sup>78</sup> Cfr. MD 1991, 81.
- <sup>79</sup> Cfr. CASD 1992, in particolare la pag. VII.
- <sup>80</sup> Cfr. Nativi 1990b. L'articolo offre una panoramica completa sull'organizzazione dell'ALE.
- <sup>81</sup> Cfr. Giannetti 1991. Per una panoramica sull'impiego degli elicotteri sul campo di battaglia cfr. Hughes-Wilson 1990.
- <sup>82</sup> Cfr. Nativi 1990b, 71.
- <sup>83</sup> Cfr. Giannetti 1991, 82.
- <sup>84</sup> Sul tema delle unità aeromobili in genere, e in particolare sui problemi del trasporto di grosse formazioni, i tempi di intervento, l'autonomia logistica e i supporti necessari cfr. Lastella 1991, 291, riguardo il caso italiano; Valpolini 1991b in merito alle sperimentazioni di una divisione aeromobile multinazionale (MNAD) in ambito NATO-RRC; Nativi 1992e riguardo la 101<sup>a</sup> divisione americana.
- <sup>85</sup> Il citato studio CASD prevede, ad esempio, l'inserimento nella FIR di un Reggimento blindo pesante autonomo, integrato tuttavia anche da un Reggimento di elicotteri da combattimento. Cfr. CASD 1992, 35-36.
- <sup>86</sup> Cfr. Puddu 1992a.
- <sup>87</sup> Cfr. Mini F. 1992c.
- <sup>88</sup> Cfr. MD 1992, 22-23.
- <sup>89</sup> Cfr. MD 1991, 137.
- <sup>90</sup> Sui fattori che rendono efficaci unità composte anche solo da personale di le-

va cfr. Politi 1992.

<sup>91</sup> Cfr. MD 1991, 148. Per una panoramica sugli attuali programmi satellitari militari italiani cfr. D'Angelo 1992 e Rivista Italiana Difesa 1993a.

<sup>92</sup> Cfr. MD 1991, allegato E-4. Cfr. anche Nardini 1992.

<sup>93</sup> Cfr. MD 1991, 144ss e Nardini 1992.

<sup>94</sup> Per una panoramica sull'impiego di mini-RPV sul campo di battaglia cfr. Lorber 1984 e Mini F. 1992b.

<sup>95</sup> Cfr. Gianvanni 1993 e Rivista Italiana Difesa 1993b.

<sup>96</sup> Cfr. MD 1991, 135-136.

<sup>97</sup> Cfr. MD 1991, 143.

<sup>98</sup> Sulle potenzialità e i problemi legati al trasporto aereo strategico cfr. ad es. Nordeen 1984, Leibstone 1987 e Rivista Italiana Difesa 1992b.

<sup>99</sup> Cfr. MD 1992, 30.

<sup>100</sup> Cfr. Quaranta 1992.

<sup>101</sup> Cfr. Rivista Italiana Difesa 1993a.

<sup>102</sup> Sull'argomento cfr. Coniglio 1992a.

<sup>103</sup> Cfr. MD 1991, allegato E-6.

<sup>104</sup> Cfr. MD 1991, 140 e allegato D-4 e D-7. Sulla filosofia costruttiva di questa unità, che funge anche da nave scuola, cfr. Politi 1990.

<sup>105</sup> Cfr. MD 1992, 30.

<sup>106</sup> Cfr. ad es. CASD 1992, 36. Cfr. anche Jean 1992, 18.

<sup>107</sup> Cfr. Politi in Santoro (a cura di) 1992, 107.

<sup>108</sup> Cfr. MD 1991, 89.

<sup>109</sup> Cfr. Nardini 1992.

<sup>110</sup> Cfr. MD 1992, 29.

<sup>111</sup>

<sup>112</sup> In merito agli sviluppi nei programmi per i sistemi ATBM cfr. Del Grande 1992 (limiti del "GPALS") e Leibstone 1992 (sistema THAAD). Sull'attività delle unità missilistiche antiaeree dell'Esercito (in particolare le loro capacità di rischieramento) cfr. invece Amatimaggio 1991 e Niccoli e Sacchetti 1992.

<sup>113</sup> Cfr. MD 1991, 146.

<sup>114</sup> Cfr. Gianvanni 1992a e Rivista Italiana Difesa 1993a.

<sup>115</sup> Cfr. MD 1991, allegato D-4.

<sup>116</sup> Cfr. MD 1992, 28.

<sup>117</sup> Cfr. MD 1991, 141.

<sup>118</sup> Cfr. MD 1991, 85.

<sup>119</sup> Cfr. Santoro in Santoro (a cura di) 1992, 23 nonché, nello stesso volume, Politi, 114.

## BIBLIOGRAFIA

ACCASTO M.

1990 "Un fulmine per la FAR", *Difesa Oggi*, N.11 novembre 1990

AMATIMAGGIO M.

1991 "Si rafforza la contraerea italiana", *Panorama Difesa*, agosto/settembre 1991

1992a "La base degli Harrier", *Panorama Difesa*, gennaio 1992

1992b "San Marco: è l'ora del Raggruppamento", *Panorama Difesa*, febbraio 1992

ANDO' S.

1992 "Nuova Cultura della Difesa", *Informazioni della Difesa*, novembre-dicembre 1992

ARMITAGE M.

1991 "Dopo la Guerra del Golfo", *Rivista Italiana Difesa*, N.6 giugno 1991

ARPINO M.

1992 "Operazione Golfo. Valutazioni operative", in *Aeronautica*, luglio 1992, da *Quadrante*, n.3/1992

ASPIN L.

1992 *National Security in the 1990s: defining a New Basis for U.S. Military Forces*, rapporto tenuto il 6 gennaio 1992 presso l'Atlantic Council of the United States

BAHNEMANN J., ENDERS T.

1991 "Nuove considerazioni sulla difesa ATBM", *Rivista Italiana Difesa*, N.8 agosto 1991

BELLASSAI S.A.

1992 "La difesa aerea nella nuova dottrina della NATO", *Rivista Militare*, n.4 luglio-agosto 1992

BLACKWELL J.

1991 "Prime impressioni sugli aspetti logistici dell'operazione Desert Storm", *Rivista Italiana Difesa*, N.6 giugno 1991

BLACKWELL J., TAYLOR W.J. Jr.

1991 "The ground war in the Gulf", *Survival*, no.3 May/June 1991

BOATMAN J.

1992 "US Air Force's new multi-role wings take shape", *Jane's Defence Weekly*, 28 marzo 1992

BONSIGNORE E.

1988 "Ruoli e missioni del Garibaldi", *Rivista Italiana Difesa*, N.3 marzo 1988

1991 "La guerra che non c'è stata", *Rivista Italiana Difesa*, N.4 aprile 1991

1992 "Cannoni e corazze: le lezioni del Golfo", *Rivista Italiana Difesa*, N. 2 febbraio 1992

BORELLA E., PERISSINOTTO M.

1993 "Controllo a Nord-Est", *Panorama Difesa*, febbraio 1993

BOTTI F.

1991a "Le lezioni della 'Schwarzkrieg'", *Panorama Difesa*, maggio 1991

1991b "Un modello all'italiana", *Panorama Difesa*, agosto/settembre 1991

1991c "La difesa italiana dopo il Golfo: ruolo e problemi dell'Esercito", *Rivista Militare*, n.6 novembre-dicembre 1991

- 1992a "La riforma dei vertici", *Panorama Difesa*, luglio 1992
- 1992b "I nodi vengono al pettine", *Panorama Difesa*, ottobre 1992
- 1993 "La tecnica della sopravvivenza", *Panorama Difesa*, gennaio 1993
- BRUNO R.
- 1993 "La proliferazione dei missili balistici in Medio Oriente e in Nord Africa", *Rivista Militare*, gennaio-febbraio 1993
- BUCCIOL G.
- 1990 "La mobilitazione militare", *Difesa Oggi*, N.11 novembre 1990
- CAFFIO F.
- 1990 "Tra naviglio militare e guardia costiera", *Difesa Oggi*, N.10 ottobre 1990
- CAITI P.
- 1991 "Costruzioni navali: si chiude un ciclo", *Rivista Italiana Difesa*, N.6 giugno 1991
- 1992 "Scende in mare il cacciamine Crotone, e cinque!", *Rivista Italiana Difesa*, N.6 giugno 1992
- CALIGARIS L.
- 1986 *Scenari possibili per una forza di intervento italiana*, quaderni dell'ISTRID n.5, Roma, ISTRID
- 1991 "La guerra del Golfo: prime valutazioni", *Relazioni Internazionali*, settembre 1991
- CALIGARIS L., SANTORO C.M.
- 1986 *Obiettivo Difesa*, Bologna, Il Mulino
- CAMERA dei DEPUTATI - COMMISSIONE IV (Difesa)
- 1991 *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'evoluzione dei problemi della sicurezza internazionale e sulla ridefinizione del modello nazionale di difesa*, 20 marzo 1991, Roma, Camera dei Deputati
- 1992 *Seduta di mercoledì 15 luglio 1992. Audizione del Ministro della Difesa, Onorevole Salvatore Ando', sul complesso dei problemi del suo Dicastero*, Roma, Atti Parlamentari
- C.A.S.D. - Centro Alti Studi della Difesa
- 1992 *Proposte per una forza italiana di intervento rapido*, Roma, CASD, XLIII sessione 1991-1992
- CATALANOTTO M.
- 1987 "Operazione America '87: i Tornado italiani negli USA", *Rivista Italiana Difesa*, N.11/87
- Ce.Mi.S.S. - Centro Militare di Studi Strategici
- 1990 *Nuove concezioni del modello difensivo italiano*, rapporto di ricerca, Roma, Rivista Militare
- Ce.Mi.SS, D.E.G. - Delegation aux Etudes Generales
- 1991 *Atti del seminario sulla sicurezza in Mediterraneo - Actes du seminaire sur la sécurité en Méditerranée*, Roma, CeMiSS
- CERQUETTI E.
- 1990 *Fine della Guerra Fredda e nuovo modello di difesa*, quaderni dell'ISTRID n.12, Roma, Gangemi Editore - Edizioni Difesa
- COCCIA M.
- 1989 *Warfare simulation nel teatro del Mediterraneo*, rapporto al CeMiSS, Roma, Rivista Militare



CONIGLIO S.

1992a "Le moderne tecniche di rifornimento in volo", *Rivista Italiana Difesa*, N.4 aprile 1992

1992b "Il bombardamento e il ruolo degli aerei tattici", *Rivista Italiana Difesa*, N. 7 luglio 1992

COPIT - Comitato Parlamentari per l'Innovazione Tecnologica

1990 *Sicurezza Italia*, (a cura di Pelanda C.), Bologna, Documentazione Scientifica Editrice

COPIT - Comitato Tecnico Scientifico (a cura di)

1991 *Difesa Antimissili*, Roma, EDRIC - editrice Difesa Ricaduta Civile

CORCIONE D.

1992 "Impegni militari nazionali nel panorama strategico attuale", *Informazioni della Difesa*, novembre-dicembre 1992

CORNELI A.

1991 "E tra dieci anni la Marina potrebbe affondare a metà", *Mondo Economico*, 6 luglio 1991

CORSINI G.

1992 " 'Omissis' di una ristrutturazione: il caso dell'artiglieria controaerei", *Rivista Italiana Difesa*, N.7 luglio 1992

COTTONE B.

1985 "Sviluppo tecnologico e struttura delle forze aeree", conferenza inaugurale del ciclo 1984-85 - organizzato dall'Istituto Italiano di Navigazione presso il CNR, tenuta dal CSM dell'Aeronautica Militare, *Rivista Aeronautica*, n.1/1985

CRUTCHLEY M.J.

1987 "La divisione leggera dell'US Army: considerazioni sul suo potenziale attuale", *Rivista Italiana Difesa*, N.6 giugno 1987

CUCCHI G.

1993 "'A safer World!' Un mondo più sicuro?", *Rivista Militare*, gennaio-febbraio 1993

D'ANGELO P.

1992 "La policy spaziale militare italiana", *Difesa Oggi*, N. 153 settembre 1992

DEL GRANDE V.

1992 "GPALS. Uno scudo limitato", *Panorama Difesa*, luglio 1992

DE RISIO C.

1991 "Con i cacciamine italiani in Golfo persico", *Rivista Italiana Difesa*, N.8 agosto 1991

DOUGLAS M.

1992 "Difesa aerea per le piccole marine", *Rivista Italiana Difesa*, N.9 settembre 1992

ESHEL D.

1992 "La corsa agli armamenti nel Golfo", *Rivista Italiana Difesa*, N.12 dicembre 1992

ESHEL T.

1991 "Il trionfo del potere aereo", *Rivista Italiana Difesa*, N.7 luglio 1991

FERRARI G., SANFELICE DI MONTEFORTE F.

1993 "Intervento rapido. Le prime esperienze americane", *Rivista Militare*, gennaio-febbraio 1993

- FRIEDMAN N.  
1990 "Evoluzione della portaerei V/STOL", *Rivista Italiana Difesa*, N.7 luglio 1990
- GALLORI R.  
1992 "Senza Eurofighter?", *Difesa Oggi*, N. 151-152 luglio-agosto 1992
- GHEBALI V.Y.  
1992 "Le decisioni di luglio della CSCE: un passo nella direzione giusta", *Notizie NATO*, N.7 agosto 1992
- GIANNETTI G.  
1991 "L'insostenibile leggerezza dell'Aviazione dell'Esercito", *Rivista Militare*, n.3 maggio-giugno 1991
- GIANVANNI P.  
1992a "Armi intelligenti: le scelte dell'AMI", *Panorama Difesa*, giugno 1992  
1992b "I conti della Difesa", *Panorama Difesa*, novembre 1992  
1993 "Sparare col CATRIN", *Panorama Difesa*, gennaio 1993
- GIORGERINI G.  
1989 "Marina Militare: realtà 2000", *Rivista Italiana Difesa*, N.8 agosto 1989
- GIULIANI ELETTI A.  
1990 "Le scimitarre di Allah", *Difesa Oggi*, N.11 novembre 1990
- GRANT C.  
1987 "Lo sviluppo navale nell'Africa settentrionale", *Rivista Italiana Difesa*, N.11 novembre 1987
- HAMILTON K.  
1991 "Un Airone sul Kurdistan", *Panorama Difesa*, agosto/settembre 1991
- HOTOON T.  
1985 "Mine navali: una minaccia nascosta", *Rivista Italiana Difesa*, N. 3 marzo 1985
- HUGHES-WILSON J.  
1990 "Gli elicotteri sul campo di battaglia", *Rivista Italiana Difesa*, N.3 marzo 1990
- HUSSON J.P., MICHELETTI E.  
1992 "I rotori di Daguet", *Panorama Difesa*, giugno 1992
- IISS - International Institute for Strategic Studies  
1992 *The military balance, 1992-1993*, London, Brassey's
- IL GIORNALE DEI MILITARI**  
1992 "Gli obiettivi del nuovo modello di Difesa", intervista con il Ministro della Difesa, 1 dicembre 1992
- INGROSSO G.  
1992 "I servizi segreti", *Difesa Oggi*, N.153 settembre 1992
- INTERARMA**  
1992a "Revisione dei vertici militari "essenziale" per il modello di difesa", 13 novembre 1992  
1992b "Previsto dal modello di difesa il rinnovo della linea intercettori", 13 novembre 1992  
1992c "Esercito condannato all'inutilità in assenza di ammodernamento", 13 novembre 1992  
1992d "Marina: realtà operativamente valida che va considerata", 13 novembre 1992  
1992e "Il modello di difesa al convegno sulla sicurezza europea", 13 novembre 1992

- 1992f "Nuovo EFA migliore di qualsiasi altra soluzione, anche come costi", 13 novembre 1992
- ISTRID - Istituto Studi e Ricerche Difesa
- 1989 "Le azioni di pace e di sicurezza all'estero svolte dalle Forze Armate italiane dal 1950 ad oggi", atti della tavola rotonda organizzata dall'ISTRID il 25 maggio 1989, *Lettera ISTRID*, N.11/12 1989
- 1992 *La Guerra del Golfo. Quali insegnamenti?*, quaderni dell'ISTRID n.18, Roma, Edizioni Difesa
- JANNETTI F.
- 1989 "La difesa del fianco Sud", *Aeronautica & Difesa*, gennaio 1989
- JEAN C.
- 1990 "L'Italia e la sua politica di sicurezza. Realtà e prospettive", *Informazioni della Difesa*, N.3 maggio-giugno 1990
- 1992 "La definizione degli obiettivi di forza in assenza di minaccia diretta. Il concetto di sufficienza", *Informazioni della Difesa*, N.4 luglio-agosto 1992
- 1993 "Il nuovo dibattito strategico", *Rivista Militare*, gennaio-febbraio 1993
- JP4 - Mensile di Aeronautica
- 1987 *Marina Militare. Compiti, impegni, prospettive*, supplemento al n.4/1987 di JP4
- 1989 *Aeronautica Militare italiana. Compiti, impegni e prospettive*, supplemento al n.5/1989 di JP4
- KERTHARO E.
- 1987 "Sconfitta libica in Ciad", *Rivista Italiana Difesa*, N.11 novembre 1987
- LASTELLA M.
- 1991 "Mediterraneo, Italia e Modello di Difesa", *Difesa Oggi*, N.6-7 giugno-luglio 1991
- LASTELLA M., POLITI A.
- 1992 "Modello di Difesa. Come cambia una Forza Armata", *Difesa Oggi*, N.1-2 gennaio-febbraio 1992
- LAZZARETTI M.
- 1988a "In volo dalla FOB di Trapani", *Rivista Aeronautica*, n.1/1988
- 1988b "37° Stormo", *Rivista Aeronautica*, n.2/1988
- 1988c "La difesa aerea del fianco sud", *Rivista Aeronautica*, n.5/1988
- LEIBSTONE M.
- 1987 "Il dilemma americano dei trasporti aerei", *Rivista Italiana Difesa*, N.1 gennaio 1987
- 1990 "Desert Shield. le forze USA nel Golfo: fatti ed implicazioni", *Rivista Italiana Difesa*, N.10 ottobre 1990
- 1992 "THAAD: una difesa contro i missili balistici", *Rivista Italiana Difesa*, N.7 luglio 1992
- LESSER I.O.
- 1992a "Prospettive di sicurezza per la regione Sud", prima parte, *Difesa Oggi*, N. 151-152 luglio-agosto 1992
- 1992b "Prospettive di sicurezza per la regione Sud", seconda parte, *Difesa Oggi*, N. 153 settembre 1992

LETTERA ISTRID

1992 "I nuovi valori della pace e della sicurezza", seminario ISTRID, Roma 14 dicembre 1992, N.23-24 dicembre 1992

LORBER A.

1984 "Mini-RPV sul campo di battaglia", *Rivista Italiana Difesa*, N.2 febbraio 1984

1990 "La proliferazione dei missili balistici e il problema della difesa ATBM", *Rivista Italiana Difesa*, N.10 ottobre 1990

LUTTWAK E.

1989 *Accrescere il consenso interno ed esterno verso il sistema di difesa italiano ed atlantico in un periodo di diminuzione di percezione della minaccia: problemi e opzioni*, Roma, 23 marzo 1989 (inedito), Ce.Mi.S.S.

MARGELLETTI A.

1991 "Desert Storm: le operazioni speciali", *Rivista Italiana Difesa*, N.4 aprile 1991

1992a "Farfadet '92: all'insegna della cooperazione", *Rivista Italiana Difesa*, N.8 agosto 1992

1992b "Farfadet '92: le missioni non convenzionali", *Rivista Italiana Difesa*, N.9 settembre 1992

MASON R.A.

1991 "The air war in the Gulf", *Survival*, no. 3 May/June 1991

MAZZEI A.

1990 "Chi può dire Mare Nostrum?", *Difesa Oggi*, N.10 ottobre 1990

MAZZINI P.

1990 "I reparti mobili paramilitari", *Difesa Oggi*, N.10 ottobre 1990

MC LEAN A.

1990 "I programmi spaziali militari europei", *Rivista Italiana Difesa*, N. 10 ottobre 1992

MD - Ministero della Difesa

1991 *Modello di Difesa. Lineamenti di sviluppo delle FF.AA. negli anni '90*, edizione ottobre 1991, Roma

1992 *Verso un nuovo Modello di Difesa*, replica del Ministro della Difesa On. Salvatore Andò in data 14 ottobre 1992 alla Commissione Difesa della Camera dei Deputati, Roma, Ottobre 1992

MILANI A.

1992 "Il futuro sostegno logistico delle forze multinazionali NATO", *Rivista Italiana Difesa*, N.11 novembre 1992

MILLER D.

1992 "Il futuro rapid reaction Corps della NATO", *Rivista Italiana Difesa*, N.4 aprile 1992

MINI F.

1992a "Design italiano, tecnologia tedesca?", *Panorama Difesa*, ottobre 1992

1992b "Teleguidati alla riscossa", *Panorama Difesa*, novembre 1992

1992c "Ritorna il reggimento", *Panorama Difesa*, dicembre 1992

MINI M.

1991 "Guerra del Golfo: vincitori e vinti", *Rivista Italiana Difesa*, N.5 maggio 1991

MONDINI A.

1991 "Una guerra per professionisti. Le operazioni nel Golfo Persico", *Rivista Militare*, n.5 settembre-ottobre 1991



NARDINI S.

1991 *La manutenzione delle linee di volo dell'Aeronautica Militare: condizione indispensabile per l'operatività e la sicurezza del volo*, conferenza del CSM dell'Aeronautica Militare, Roma, CASD, 4 giugno 1991

1992 "La difesa aerea dopo il Summit di Roma", *Rivista Aeronautica*, N.5/92

NASSIGH R.

1985 "Sorvegliare e interdire, ma come?", *Rivista Italiana Difesa*, N.9 settembre 1985

1990 "Una dottrina d'impiego per i sommergibili", *Rivista Italiana Difesa*, N. 10 ottobre 1990

1991 "Dopo la guerra del Golfo: riflessioni sul Medio Oriente", *Rivista Italiana Difesa*, N.5 maggio 1991

1992 "Sottomarini: che cosa accade tra i Paesi emergenti", *Rivista Italiana Difesa*, N.7 luglio 1992

NATIVI A.

1990a "Nuovi 'occhi' per la difesa aerea", *Rivista Italiana Difesa*, N.7 luglio 1990

1990b "L'Aviazione Leggera dell'Esercito", *Rivista Italiana Difesa*, N. 8 agosto 1990

1991a "Golfo: è già tempo di lezioni", *Rivista Italiana Difesa*, N.4 aprile 1991

1991b "Marina Militare: bilanci e prospettive", *Rivista Italiana Difesa*, N.5 maggio 1991

1992a "Il Nuovo Modello di Difesa", *Rivista Italiana Difesa*, N.2 febbraio 1992

1992b "Il punto sul GPALS", *Rivista Italiana Difesa*, N.7 luglio 1992

1992c "First in, last out: USAF e le operazioni antiradar", *Rivista Italiana Difesa*, N.8 agosto 1992

1992d "La situazione italiana e le Forze Armate nazionali", *Rivista Italiana Difesa*, N.10 ottobre 1992

1992e "La 101<sup>a</sup> Airmobile Division: le Screaming Eagles", *Rivista Italiana Difesa*, N.11/92

NEBIOLO G.

1984 *Gli Italiani a Beirut*, Milano, Bompiani

NICCOLI R., SACCHETTI R.

1992 "Difesa aerea: il fronte Sud", *Panorama Difesa*, febbraio 1992

NORDEEN L.

1984 "Trasporto tattico e strategico: intervento rapido e moltiplicazione di forze", *Rivista Italiana Difesa*, N.2 febbraio 1984

PANORAMA DIFESA

1991 *Esercito. Uomini, mezzi e programmi*, supplemento al n.83 (dicembre 1991) di *Panorama Difesa*

1992 "I mezzi per un Esercito che cambia", novembre 1992

PELANDA C.

1991 "Per presidiare le frontiere ci vogliono 25-30 brigate", *Mondo Economico*, 6 luglio 1991

PETIT M.

1991 "Integrazione dei sistemi di comunicazione/ sorveglianza basati nello spazio", *Rivista Italiana Difesa*, N.6 giugno 1991

PISANO F.

1989 *Lo strumento aereo degli anni 2000 in relazione alla sua capacità di sostenere*

*operazioni prolungate nel tempo*, conferenza del CSM dell'Aeronautica Militare, Roma, CASD, 22 giugno 1989

PO E.

1992 "I programmi delle FF.AA. previsti dalla Finanziaria", *Rivista Italiana Difesa*, N.1 gennaio 1992

POLITI A.

1990 "Nave tuttofare cercasi", *Difesa Oggi*, N.11 novembre 1990

1992 "Ma sapete quanto vale un najone?", *Difesa Oggi*, N.145/92

PRESTON A.

1991 "Aspetti navali della Guerra del Golfo", *Rivista Italiana Difesa*, N.7 luglio 1991

1992 "Le operazioni anfibiae negli anni '90", *Rivista Italiana Difesa*, N.12 dicembre 1992

PROSPERINI F.

1992 "La ricognizione orbitale", *Panorama Difesa*, dicembre 1992

PUDDU F.M.

1989a "Finalmente una vera FIR: l'esercitazione FIREX 88/2^", *Rivista Italiana Difesa*, N.2 febbraio 1989

1989b "Firex '89 1^", *Rivista Italiana Difesa*, N.7/8 luglio-agosto 1989

1992a "Il lanciarazzi Firs 30", *Panorama Difesa*, giugno 1992

1992b "Arriva l'Esercito", *Panorama Difesa*, ottobre 1992

QUARANTA P.

1992 "Il programma FLA", *Rivista Italiana Difesa*, N.11 novembre 1992

RIVISTA ITALIANA DIFESA

1988 *Marina Militare. Missione Golfo*, supplemento al N.11 novembre 1988

1990 "Su-24 Fencer: il vicino più scomodo", *Rivista Italiana Difesa*, N.7 luglio 1990

1991 *Guerra nel Golfo*, supplemento al N.3 marzo 1991

1992a *Guerra nel Golfo. L'impegno italiano*, supplemento al N.1 gennaio 1992

1992b "Armi ed equipaggiamenti per una forza di reazione rapida europea", *Rivista Italiana Difesa*, N.8 agosto 1992

1993a "Le prospettive per l'Aeronautica Militare", N.2/93

1993b "EAIF '92: il CATRIN alle prove", N.2/93

RIVISTA MILITARE

1984 *Libano: missione compiuta*, quaderno n. 5/1984

ROCHLIN G.I., DEMCHAK C.C.

1991 "The Gulf War: technological and organizational implications", *Survival*, no. 3 May/June 1991

SALATIELLO L.

1992 "Riflessioni sul 'Nuovo Modello di Difesa'", *Rivista Militare* n.6 novembre-dicembre 1992

SANTORO C.M. (a cura di)

1988 *L'Italia e il Mediterraneo*, Milano, Franco Angeli

1991 *La politica estera di una Media Potenza*, Bologna, Il Mulino

1992 *L'elmo di Scipio. Studi sul modello di difesa italiano*, Bologna, Il Mulino

SAUERWEIN B.

1992 "US military strategy 1992: Coping with "come-as-you-are" crises", *International Defense Review*, no. 5/1992

SCIALDONE A.

1983 "L'incursione ieri, oggi e domani", *Rivista Italiana Difesa*, N. 11 novembre 1983

SCOTT BARNES C.

1992 "Quo vadis USAF?", *Rivista Italiana Difesa*, N.10 ottobre 1992

SERVADEI B.

1989 "Scorte di guerra nei reparti aerotattici", *Rivista Aeronautica*, n.1/1989

SHEARER III O.V., DASKAL S.E.

1992 "La guerra elettronica nella Desert Storm", *Rivista Italiana Difesa*, N.2 febbraio 1992

SILVESTRI S.

1991 *Una ipotesi di modello specializzato per la difesa italiana in Europa e nella Alleanza Atlantica*, (inedito), Roma, CeMiSS

1992a "Difesa tutta nuova solo se costerà poco", *Il Sole 24 Ore*, 28 ottobre 1992

1992b "Nel Nuovo modello di Difesa un drastico taglio alla leva", *Il Sole 24 Ore*, 27 novembre 1992

1992c "E l'Italia avrà un generale davvero "supremo"", *Il Sole 24 Ore*, 30 dicembre 1992

1992d "Più moderne le Forze Armate", *Il Sole 24 Ore*, 30 dicembre 1992

SIMONE G.

1988 "Tornado e mezzaluna", *Panorama Difesa*, ottobre 1988

SME - Stato Maggiore dell'Esercito

1991 *Il Servizio Civile nazionale. Studio di un possibile modello*, Roma, SME

SORRENTINO E.

1988 "In difesa del mare", *JP4*, giugno 1988

STANGLINI R.

1991 "Modello 'bermuda'", *Panorama Difesa*, dicembre 1991

1992a "I programmi dell'Aeronautica", *Panorama Difesa*, febbraio 1992

1992b "I programmi della Marina Militare", *Panorama Difesa*, aprile 1992

1992c "Quegli 'inutili' militari", *Panorama Difesa*, ottobre 1992

STARR B.

1992 "Reservists 'take a year to train'", *Jane's Defence Weekly*, 14 marzo 1992

Strike Fighter Squadron 87 - U.S. Navy

1991 "Aircraft-Yes, Tactics-Yes, Weapons-No", *Proceedings*, september 1991

TANA F. (a cura di)

1985 *La lezione del Libano. La missione della Forza multinazionale e la politica italiana*, Milano, Franco Angeli

TORRE A.

1992 "Operazione 'Airone': missione compiuta", supplemento al n.2 marzo-aprile 1992 di *Rivista Militare*

VALENTE E.

1991 "Ali rotanti per l'Esercito", *Difesa Oggi*, N.6-7 giugno-luglio 1991

VALPOLINI P.

1991a "La 24<sup>a</sup> Brigata Aeromobile britannica", *Rivista Militare*, n.3 maggio-giugno 1991

1991b "Aeromobilità per la NATO", *Panorama Difesa*, dicembre 1991

- 1992a "La Fuerza de Accion Rapida", *Panorama Difesa*, giugno 1992  
 1992b "Programma 11", *Panorama Difesa*, luglio 1992  
 1992c "Farfadet 92", *Panorama Difesa*, ottobre 1992  
 1993 "Il modello rivisitato", *Panorama Difesa*, gennaio 1993
- VIRGI C.
- 1992a "L'Italia si sbilancia in difesa", *Il Sole 24 Ore*, 7 novembre 1992  
 1992b "Forze Armate in cerca di identità", *Il Sole 24 Ore*, 7 novembre 1992  
 1992d "Difesa europea tra Nato e nuovi modelli", *Il Sole 24 Ore*, 12 novembre 1992  
 1992c "Grandi riforme senza difesa", *Il Sole 24 Ore*, 19 novembre 1992  
 1992e "Parigi "presterà" l'Eurocorpo alla Nato", *Il Sole 24 Ore*, 2 dicembre 1992  
 1993 "E la guerra ritorna ad essere possibile", *Il Sole 24 Ore*, 2 gennaio 1993
- WILDE R.
- 1992 "Forze multinazionali: integrazione per la sicurezza nazionale", *Rivista Italiana Difesa*, N.6 giugno 1992



## MISURE DI DIFESA UNILATERALE

ALESSANDRO POLITI

### 1. IL QUADRO CONCETTUALE DELLA RISPOSTA AI RISCHI

In una precedente parte della ricerca sono state catalogate e classificate le aree ed i sottosistemi di rischio riassumibili geopoliticamente in due grandi aree con reciproche intersezioni:

Regione Mediterranea (Nord Africa, Medio Oriente e, per quanto non estesamente considerati, i Balcani),

Asia Centrale (Turchia, Iran, nuovi stati dell'Asia Centrale).

In questo primo paragrafo cercheremo piuttosto di definire in modo complessivo la natura dei rischi incontrabili nelle azioni unilaterali di reazione o prevenzione italiane.

Il concetto intorno al quale sembra ruotare l'insieme delle azioni di combattimento immaginabili negli scenari del dopo-Guerra Fredda è quello definibile con la nostra locuzione "Hi-Tech Indian Wars" (guerre di frontiera ad alta tecnologia).

Finora tutte le esperienze di impiego di unità militari dopo il 1989, inclusa quella piuttosto sui generis della guerra del Golfo, sembrano far capire che, a meno di sinora imprevedibili ritorni della minaccia russa o di estreme rinalizzazioni delle politiche di difesa in Europa occidentale, gli scontri siano tra avversari di nazioni altamente sviluppate e nazioni dotate magari di armamenti di non trascurabile sofisticazione, ma di un relativo basso livello di addestramento, dottrina, coordinamento e integrazione delle forze.

La frontiera non è più la solida linea che tagliava l'Europa ed altre regioni del mondo tra alleanza atlantica e blocco sovietico, con l'inserzione dei neutrali e non-allineati, ma piuttosto la più sfumata area degli interessi collettivi e nazionali configurati in costellazioni variabili nel tempo e nello spazio.

L'alta tecnologia non è il solo elemento caratterizzante il volto delle guerre future, ma va vista nel complesso delle trasformazioni dottrinali e culturali che l'uso della forza sta assumendo in varia misura tra i paesi sviluppati.

Dottrinalmente si fa un gran parlare del ritorno di Clausewitz, inteso soprattutto come un ritorno della pensabilità della guerra in opposizione alla quasi impossibilità di guerreggiare nell'emisfero Nord sotto il regime di deterrenza MAD (Mutual Assured Destruction), ma si tratta di un'indicazione assai parziale.

Senza voler elencare tutte le caratteristiche non trasponibili oggi dalla temperie del primo XIX secolo in cui l'autore prussiano scriveva, è importante sottolineare una differenza essenziale rispetto ad un ritorno sic et simpliciter di Clausewitz.

La battaglia torna ad essere un elemento fortemente condizionante del processo di gestione di una crisi acuta e dei suoi esiti postbellici, ma non è un elemento decisivo della guerra in sé e del suo successo. Il caso della sopravvivenza di Saddam alla secca perdita nella "madre di tutte le battaglie" dimostra chiaramente la complessità dei fattori di una crisi e loro sostanziale ingestibilità sotto il profilo unidimensionale in genere e strettamente militare in particolare.

Questo tipo di situazione non era sconosciuto nemmeno durante la Guerra Fredda ed in particolare nel Medio Oriente. L'operazione "Pace in Galilea" del 1982, pur essendo un brillante successo operativo contro le forze siriane e le milizie palestinesi o filo-palestinesi, si risolse in uno scacco politico ed in una crisi all'interno di Israele stesso.

Ancora più importante è la constatazione che la battaglia, a dispetto della persistenza di concetti napoleonici ancora presenti nella seconda guerra mondiale ed in quella di Corea, ha un suo prezzo di vite umane che diventa sempre meno sostenibile in termini di costi politici, specialmente da parte di nazioni sviluppate e democratiche. L'esempio della guerra del Golfo, ma anche di tutte le guerre arabo-israeliane da parte israeliana e della guerra delle Falkland, è ancora illuminante.

Assistiamo quindi al paradosso di guerre nuovamente pensabili, ma che vanno combattute da soldati la cui perdita abbia il minore impatto possibile sull'opinione pubblica, i quali però non sono spendibili con liberalità in battaglie che spesso intrinsecamente eludono la decisione del conflitto. Una situazione più simile a quella del XVIII secolo dove le guerre erano sì condotte, ma badando al risparmio del costoso materiale umano di mercenari professionisti. Guerre che potevano essere sia difensive che offensive, ma che difficilmente tendevano all'assoluto (secondo la formulazione di Clausewitz) o a divenire guerre totali, come la guerra dei Trent'Anni o la prima guerra mondiale.

La tecnologia è quindi l'elemento non solo per dominare sull'avversario meno progredito, ma anche per risparmiare la vita dei propri soldati, cioè per aiutare a rendere la guerra vincibile in quanto ragionevolmente costosa.

La previsione di dover combattere guerriglie o guerre di frontiera ad alta tecnologia implica la necessità di concepire forze abbastanza differenti da quelle ancora esistenti, pur senza trascurare molti preziosi insegnamenti della Guerra Fredda.

La Guerra Fredda ci ha lasciato un'importante eredità, definita felicemente dallo scomparso Richard Simpkin "Race to the Swift" (la corsa al veloce) <sup>1</sup>. In questo libro si propugna vigorosamente la necessità di sfuggire alla guerra di attrito e di sfruttare tutte le possibilità della manovra per disarticolare in profondità il dispositivo d'attacco nemico. Oggi però il corridore è differente da quello prima del 1989: deve cioè essere più piccolo e più veloce, ma non per questo meno potente. Non sarà più un peso massimo, bensì un agile combattente di karate capace di colpire velocemente i punti nevralgici del nemico.

Soprattutto nei casi in cui l'avversario voglia servirsi di armi missilistiche la condotta delle operazioni tenderà ad essere nettamente offensiva e basata sulla sorpresa (spesso sull'attacco preventivo), ma questo non significa che l'abbandono della strategia della difesa avanzata preluda necessariamente ad una strategia aggressiva. Significa solo che la vulnerabilità di una democrazia sviluppata è maggiore in un periodo di rischi diffusi e non facilmente definibili e che quindi il più ridotto strumento militare deve essere più attivo e reattivo nella protezione di una tale democrazia.

La citata immagine del karateka si può tradurre nelle seguenti necessità operative, immaginabili come archi di un circolo virtuoso:

- \* aumentare la velocità (in modo da ridurre i tempi ed entrare nel ciclo decisionale del nemico);
- \* ridurre la massa;
- \* concentrare la propria potenza sui punti critici del nemico;
- \* acquisire maggior precisione;
- \* economizzare la forza ed i mezzi disponibili;
- \* tendere alla semplicità;
- \* ottenere una manovra ed una pianificazione fluide.

Sono questi i requisiti ideali cui dovranno attenersi in futuro tutte le forze dell'area NATO/UEO e dei paesi politicamente contigui.

## 2. LA SITUAZIONE POLITICO-MILITARE IN ITALIA

L'Italia, nonostante le presenti carenze, ha le possibilità nei limiti delle sue capacità e dei prevedibili futuri finanziamenti di compiere un salto qualitativo verso questo ideale. Esistono tuttavia problemi obbiettivi che complicano la transizione verso un modello di difesa capace non solo di agire di concerto con gli alleati, ma anche di operare in casi estremi dove le "interlocking institutions" diventano "interblocking institutions".

Per prima cosa è utile riconoscere francamente che l'idea di azioni unilaterali di attacco preventivo o di rappresaglia è non solo estranea, ma ripugna anche alla maggioranza della classe politica e dell'opinione pubblica. Questo non è solo un retaggio della sconfitta nella seconda guerra mondiale, ma è anche una posizione di principio sostenuta con costanza, anche se non sempre con coerenza, sia dal filone nazionale di pensiero cattolico sia da quello di origine marxista. Nonostante i rivolgimenti politico-ideologici degli ultimi tre anni, gli effetti di un terzomondismo piuttosto acritico, dove i paesi sviluppati sono visti come i portatori di tutte le colpe possibili, sono ancora fortemente percepibili. Basti pensare alle posizioni espresse dalla chiesa cattolica sulla guerra del Golfo ed all'azione capeggiata dal deputato Formigoni, nonché alla sua saldatura con le tradizionali correnti del pacifismo antiamericano di sinistra, per capire quale sia ancora lo spirito preconetto con cui si affrontano i problemi della politica e della sicurezza internazionali.

Peraltro la recente presa di posizione dello stato del Vaticano in merito alla crisi bosniaca, a favore di un intervento in grado di fermare una strage di innocenti, può riaprire sia pure con uno spunto opportunistico il dibattito sul *bellum iustum*.

Un secondo problema è dato da un'opinione pubblica che è ormai abituata da più di un decennio ad operazioni fuori area, molte delle quali ancora incomprendibilmente non pubblicizzate, ed è stata per di più re-iniziata all'eventualità di una partecipazione limitata ad una vera guerra. Tuttavia permane, e con ogni probabilità è un dato strutturale in tutta l'Europa occidentale, un'estrema sensibilità dell'opinione pubblica alle perdite umane. La morte del fante di marina Montesi durante l'intervento multinazionale in Libano (1982-1984) suscitò un'emozione molto viva e così è stato per il marinaio accoltellato a Dubai durante la nostra partecipazione alla guerra del Golfo.

È probabile che la crisi mediatica creata dall'abbattimento di un nostro Tornado sia stata più gestibile perchè la sorte di un pilota era sconosciuta e dell'altro si sapeva che era vivo.



Terzo, la stessa classe politica è in crisi di trasformazione con effetti di sostanziale incertezza decisionale che si sommano alle aree grigie lasciate intatte nonostante il rapporto della commissione Paladin su chi debba comandare in caso di crisi.

La prevalente attenzione dei cosiddetti decisori è sicuramente concentrata sui due aspetti chiave della lotta politica interna e del risanamento dell'economia, mentre l'azione a livello internazionale viene attivamente perseguita solo in un riconosciuto quadro internazionale.

È difficile perciò, in mancanza di un'élite omogenea quanto meno nella percezione dei fondamentali interessi nazionali e che condivida alcuni presupposti di una cultura delle relazioni e della sicurezza internazionali, prevedere una grande capacità di reazione a crisi che richiedano reazioni unilaterali.

L'incertezza decisionale trova poi un fertile humus nella consolidata dottrina dell'*erga omnes* tipica di tutti i governi della repubblica e ben rappresentata dalla prassi del nostro ministero degli Esteri. A tutt'oggi l'Italia non può e non vuole formulare chiaramente su base unilaterale delle liste di paesi a cui non vendere o vendere con particolari restrizioni armi e tecnologie. È interessante notare che l'Italia non ha assunto nessuna energica posizione diplomatica sul fatto che il suo vicino libico stia perseguendo un programma di riarmo chimico del tutto ingiustificato per le sue esigenze di difesa ed in contrasto con l'attuale tendenza a bandire l'uso di queste armi.

Quarto, lo stesso strumento militare sta attraversando un periodo di crisi non solo riorganizzativa, ma potenzialmente anche di identità. Con la fine della Guerra Fredda è finita una certa cultura della deterrenza basata più sul soddisfacimento di requisiti NATO per quel che riguarda i livelli di forza, che non rispetto all'efficacia combattiva o al sostegno logistico. Le forze armate si trovano a dover svolgere più missioni di maggiore intensità con minori bilanci e mezzi, ma spesso non hanno il retroterra per un facile adattamento alla nuova situazione.

I problemi della leva, del reclutamento volontario e del volontariato femminile sono solo quelli più evidenti, che certamente toccano il vivo dell'identità militare, ma ve ne sono altri, meno alla ribalta, che incidono sull'operatività in caso di misure unilaterali: dottrina, logistica, procurement, comando, addestramento.

L'addestramento delle unità di leva con i tempi ed i costi attuali è insufficiente anche per la formazione dei comandanti. È un addestramento condotto ai limiti delle economie consentite su scala NATO e trova luogo in poligo-

ni dove non è possibile schierare per intero nemmeno una brigata. Meno acuta è, almeno per gli spazi addestrativi, la situazione della Marina, mentre è notorio che l'Aeronautica ha ricevuto un considerevole beneficio dagli addestramenti realistici condotti negli USA durante le esercitazioni Red Flag. Eppure ci sono stati dei politici che si sono chiesti se valesse veramente la pena inviare i piloti in America.

La produzione dottrinale è riconosciuta come di buon livello per quel che riguarda gli specifici aspetti delle singole forze armate, ma l'integrazione dottrinale coerente in un unico sistema di operazioni interforze manca perchè ancora si è fermi al livello della cooperazione tra forze armate. L'uso dei mezzi nella battaglia aeroterrestre e nelle operazioni anfibie può essere integrato e reso efficiente in misura molto maggiore di adesso.

Il comando, soprattutto interforze, è naturalmente uno dei punti cruciali ed è stato oramai da più di un lustro riconosciuto come il problema principe di una gestione più corretta, efficiente e rapida delle operazioni e dell'amministrazione militare.

È soltanto sperabile che il nuovo modello di difesa, presentato per grandi linee dal ministro Salvo Andò<sup>2</sup>, sposi definitivamente la soluzione più incisiva di concentrare tutti i poteri nelle mani del capo di stato maggiore della Difesa, alla guida di un numero molto ridotto di grandi comandi. Non meno desiderabile è che il parlamento si renda conto che una separazione dei poteri tra forze armate non corrisponde più né a dei criteri di supposto controllo su forze potenzialmente golpiste, né a dei sani e redditizi criteri di programmazione finanziario-industriale.

La logistica, nonostante gli indubbi progressi compiuti sia nell'ambito degli standard NATO sia nell'informatizzazione delle scorte, è ancora a dei livelli di sottocapitalizzazione e sotto-addestramento notevolmente bassi. Non è un caso che siano state esaurite le scorte italiane di bombe a caduta libera in venti giorni di operazioni condotte da appena 8-10 Tornado nel Golfo, quando queste scorte dovevano durare per almeno un mese di terza guerra mondiale per tutti e cento i nostri Tornado. Tanto più che solo quattro Tornado bombardavano, mentre altri quattro fungevano da rifornitori buddy-buddy. Con grande probabilità anche le forze armate consorelle avrebbero avuto problemi analoghi di sostegno logistico.

Non è nemmeno un caso che solo lentamente le esercitazioni aeroterrestri comincino a non mettere la sezione dedicata alla logistica sotto la voce omis-  
sis. L'unica lodevole eccezione è rappresentata dal 1985 dalla FIR (Forza Intervento Rapido), che nelle sue esercitazioni ha costantemente posto l'accen-

to sui reali tempi di trasferimento di uomini e mezzi. Va però sottolineato che fino ad oggi mancano le tabelle relative al trasporto delle scorte di munizionamento.

Il procurement è ultima, ma non meno importante area in cui è necessario impostare un nuovo rapporto sia tra le forze armate sia con l'industria della difesa nazionale ed internazionale. Il passo fondamentale è l'accentramento delle decisioni in questo settore nelle mani del Segretario Generale della Difesa/Direttore Nazionale degli Armamenti <sup>3</sup>, subordinandolo direttamente al CSMD (capo di stato maggiore Difesa).

Nel frattempo non è necessario attendere questa riforma, perchè molte misure amministrative possono e stanno per essere attuate sotto l'impulso del ministro stesso. Per i programmi la cui industrializzazione è imminente va effettuata, senza eccezione alcuna, una revisione approfondita dei costi su base strettamente competitiva con i prodotti off-the-shelf disponibili sul mercato internazionale. L'epoca dei programmi finanziati ed avviati a pioggia senza una complessiva coerenza strategica e finanziaria in ossequio a logiche interne buro-industriali è tramontata.

I criteri di guida per una revisione possono essere i seguenti:

- \* drastica riduzione (dal 20% ad un massimo del 10% in più sui costi dei concorrenti) o cancellazione della direttiva Spadolini;
- \* calcolo realistico delle possibilità di esportazione;
- \* applicazione del criterio di preferenza a prodotti o programmi europei, laddove si possono salvaguardare settori realmente strategici e competitivi della base industriale italiana o laddove il prodotto nazionale è semplicemente troppo caro e non all'altezza tecnologica dei concorrenti;
- \* apertura alla diretta competizione internazionale dei settori a più bassa tecnologia o in cui il prodotto italiano avrebbe tempi/costi di ricerca e sviluppo (R/S) e costo/efficacia inaccettabili.

L'industria della difesa nazionale e gli organi del procurement nazionale hanno bisogno di costruire un nuovo rapporto di partnership che non sia basato sul sostegno di costi impropri, ma che sia di costruttivo rafforzamento della competitività delle forze armate e dell'industria nazionale nelle priorità individuate dal nuovo modello di difesa. Senza una differente cultura nella formulazione dei requisiti, dei capitoli tecnici e della ricerca delle adeguate soluzioni tecnologiche e tecniche l'industria della difesa sarà condannata alla sparizione e le forze armate incapaci di operare efficacemente.

A questi interrogativi il nuovo modello di difesa sta fornendo alcune importanti risposte, anche se non ancora completamente formalizzate ed approfondite <sup>4</sup>:

- \* una legge delegata per le riforme militari;
- \* una nuova legge sui vertici militari;
- \* la proposta di un piano decennale di 16,6 trilioni di lire al posto di quello proposto dal precedente ministro della Difesa, Virginio Rognoni, per un ammontare di 60 trilioni di lire;
- \* il taglio del personale da 370.000 a 230.000 unità e l'aumento dei volontari da 3,6% al 36% del totale;
- \* la riduzione delle brigate dell'esercito da 19 a 12-13, abolendo le brigate di mobilitazione;
- \* la riduzione della linea d'altura della marina da 20 a 18 unità (non sostituendo due unità da radiare) e della linea sottomarini da 10 a otto (non si rimpiazzano due sottomarini costieri);
- \* la chiusura di 12 basi aeree (su 25) e lo scioglimento di sette gruppi di volo da combattimento (intercettori e cacciabombardieri) sugli esistenti 23;
- \* l'aumento di un gruppo di volo di aerei da trasporto medio C-130H

### 3. I MEZZI DI RISPOSTA A DISPOSIZIONE

Tenendo conto delle variabili esaminate nel paragrafo precedente e delle più recenti esperienze operative, ci si accorge con una stima ragionevole e prudente che le capacità di risposta unilaterale italiane ad uno scenario di crisi nell'area mediterranea (dove non vi siano frontiere terrestri comuni) sono piuttosto limitate soprattutto in termini di impiego prolungato. Non è un dato sorprendente se si pensa che il passaggio da una strategia di nominale difesa avanzata ad una di effettiva sicurezza a lungo raggio non può comunque avvenire in tempi brevi.

Esse sono riassumibili nelle seguenti pedine operative:

- a) due battaglioni della brigata paracadutisti Folgore e un gruppo tattico da montagna <sup>5</sup>;
- b) il reggimento ALE Antares (CH-47C+) e almeno due reggimenti di elicotteri multiruolo;
- c) il COMSUBIN;
- d) il gruppo operativo del battaglione S. Marco, equivalente ad una compagnia rinforzata;



- e) in media 1/4 delle unità navali disponibili (un cacciatorpediniere, tre fregate, tre corvette, due sottomarini) <sup>6</sup>;
- f) un gruppo di volo di Tornado, probabilmente con alcuni aerei dotati di armamento per missioni SEAD (Suppression of Enemy Air Defences), supportati da due aerei cisterna <sup>7</sup>;
- g) in media mezzo gruppo di volo di C-130H (sei aerei) e 35 G-222 su 41 disponibili.

Il numero delle unità in ogni momento impiegabili sulla media non possono essere un criterio assoluto per valutare se in effetti l'Italia dispone di credibili capacità di ritorsione, specie se questa azione deve avere un carattere dimostrativo e puntuale.

Peraltro, come già detto, una prima valutazione mette in rilievo l'esiguità dei mezzi disponibili per operazioni del tipo di quelle francesi in Chad e per qualunque proiezione di potenza significativa anche se limitata nel tempo e nello spazio. Addirittura con una visione di breve termine si potrebbe addirittura ritenere politicamente preferibile disporre di credibili capacità di ritorsione limitate a:

- \* un gruppo di volo di intercettori moderni per la scorta;
- \* due gruppi di Tornado (uno d'attacco ed uno SEAD);
- \* quattro tanker (aerei cisterna);
- \* due sottomarini delle versioni meno rumorose;
- \* il complesso delle forze speciali disponibili a livello militare (cioè includendo i GIS) <sup>8</sup>.

Con le molteplici e dovute distinzioni si potrebbe dire che è un approccio di tipo israeliano al problema della risposta. Il problema è che questa visione a breve si dimostra miope nel momento in cui ai costi di una reazione o di un'azione preventiva si preferisce avere la libertà di scelta di graduare almeno in modo ragionevole e limitato il livello di prevenzione unilaterale. Una configurazione come quella esposta lascia sostanzialmente di fronte all'alternativa di effettuare un bombardamento, un'incursione o un siluramento oppure non fare niente.

C'è poi da ricordare che l'Italia dispone di uno strumento ideale per gestire complessivamente il problema delle operazioni fuori dal territorio nazionale, ma che ha il difetto di non essere mai stato impiegato sin dalla sua nascita nel 1985: la FIR.

È sorprendente come le residue rivalità di forza armata e la scarsa attenzione politica portino alla schizofrenia di lasciare da un lato operativamente

inattiva una così preziosa unità di pianificazione e dall'altro di partecipare all'esercitazione franco-italo-spagnola Farfadet che ha visto il più massiccio schieramento di forze nazionali al di fuori dei confini<sup>9</sup>. La stessa schizofrenia si è osservata nelle operazioni di evacuazione dei connazionali dalla Somalia in preda alla guerra civile. La FIR è stata la prima ad esercitarsi su uno scenario del genere, ma per decisione dell'allora ministro degli Esteri, Gianni De Michelis e con l'appoggio del ministro della Difesa Virginio Rognoni, si è preferito il solito approccio della costituzione di una forza d'impiego ad hoc.

Certamente una soluzione per un comando integrato per le crisi internazionali sarà facilitata dall'approvazione della legge sui vertici, l'ostacolo sostanziale a qualunque vero concetto di operazione integrata. Si potrà discutere se l'esperienza della FIR in sé possa essere considerata conclusa come fase propedeutica e se lo stato maggiore che la compone non possa essere trasfuso in un nuovo comando, ma l'esigenza di disporre di uno stato maggiore con la cultura di quello che una volta si chiamava corpo di spedizione rimane fondamentale.

#### 4. LO SVILUPPO DELLE CAPACITÀ NAZIONALI

Un rafforzamento delle residue capacità di gestione delle crisi a livello unilaterale non può assolutamente prescindere dal requisito fondamentale che la nostra difesa è resta in primo luogo integrabile ed integrata con la NATO e la UEO, è cioè una difesa sufficiente che non può permettersi il lusso di creare inutili doppioni con capacità offerte dalle due alleanze, ma che deve fornire un contributo all'altezza dei partners capace di avere un impatto operativo anche se usato da solo.

In sostanza le capacità nazionali di gestione della crisi sono in gran parte un derivato della qualità dei contributi predisposti per le partecipazioni multinazionali, fatta eccezione per alcuni supporti fortemente specializzati e ritenuti assolutamente indispensabili.

Fermo restando il requisito dell'integrazione, un miglioramento delle capacità nazionali passa attraverso l'applicazione di un concetto di sicurezza avanzata nella profondità del potenziale avversario. La sicurezza non può, data la forte interdipendenza dei rapporti internazionali, fermarsi ottocentescamente alla propria frontiera, ma deve estendersi per aree nelle zone di maggior interesse nazionale ed alleato.

Per questo si può immaginare una sicurezza avanzata nella profondità del potenziale avversario come costituita da tre aree di difesa (informativa, ae-

ro-navale, territoriale) ed alcune punte d'attacco disponibili in tempi diversi a seconda delle disponibilità di fondi.

#### 4.1 *Le aree di difesa*

La prima area di difesa è costituita dal complesso delle capacità informative disponibili sia attraverso le alleanze che autonomamente. Solo informazioni complete, accurate e tempestive anche sulle intenzioni dei potenziali avversari (e non solo sul loro ordine di battaglia militare ed elettronico) permettono la scelta delle azioni di prevenzione e ritorzione più appropriate, per esempio nel campo cruciale della non-proliferazione.

La NATO ed i rapporti multi-bilaterali con USA, Francia, Spagna forniscono una base di scambi informativi consolidata. Una componente importante di sorveglianza è costituita dalla flotta di aerei AEW (Airborne Early Warning) E-3A sotto diretto comando NATO.

La UEO nei prossimi anni sarà in grado di mettere a fattor comune il centro di fotointerpretazione di Torrejon (presso Madrid) ed probabilmente entro la fine del decennio potrebbe iniziare concretamente un piano spaziale con lo sfruttamento e la messa in orbita di alcuni satelliti.

A livello nazionale l'ammodernamento delle capacità di ELINT è stato tenuto presente anche nello stato di previsione per il 1993<sup>10</sup> sia nei capitoli appositamente dedicati, sia all'interno dei capitoli di forza armata.

Un impulso maggiore deve ricevere il settore della HUMINT (Human Intelligence) sia perchè è il mezzo tecnologicamente più costo/efficace per ottenere informazioni, sia perchè la HUMINT è insostituibile nella raccolta di informazioni non percepibili dai sensori aerei o satellitari e nell'ottenere informazioni politico-economiche.

La maggiore efficienza delle risorse disponibili passa necessariamente attraverso la riunificazione dei servizi informativi SISMI (militare) e SISDE (civile) in un unico organismo sempre sottoposto alla presidenza del consiglio, ma meglio raccordato con i ministeri della Difesa e dell'Interno. Le ragioni che avevano portato alla tripartizione dei compiti fra SISMI, SISDE e CESIS<sup>11</sup> sembrano essere completamente decadute e la natura multidimensionale degli stessi rischi suggerisce logicamente l'abolizione di compartimentazioni, concorrenze e duplicazioni di reti informative e spese<sup>12</sup>.

Un secondo provvedimento è la modernizzazione del reclutamento dei quadri e degli analisti in modo da favorire la maggiore flessibilità del nuovo organismo specialmente nello sfruttamento delle fonti non classificate, ma conservando la memoria storica.

Il terzo è la necessaria razionalizzazione dei SIOS (Servizi Informazione Operativa e Sicurezza) che probabilmente andrebbero accorpati in una divisione del nuovo servizio informazioni e sicurezza, alle dipendenze operative del capo di stato maggiore della Difesa.

La seconda area di difesa è costituita dall'efficace esercizio del limitato potere aeronavale nazionale contro la minaccia di attacchi missilistici o aerei con armi convenzionali o non e contro il rischio di interdizione e disturbo delle linee di comunicazione navali.

I programmi di più rapida attuazione nel tempo a patto di ricorrere agli acquisti meno onerosi (anche off-the shelf) sono quelli per rendere credibile la capacità di penetrazione dei nostri Tornado. Calcolando a parte i tempi di acquisizione dei sistemi necessari, la rapidità con cui i gruppi di volo possono essere considerati in grado di penetrare qualunque prevedibile difesa dipende dal grado di capitalizzazione degli addestramenti.

I programmi in questione, già previsti dall'aeronautica, sono: Tornado ECR con tutto il complesso di mezzi hard e soft kill, acquisto di pod laser ed armi a guida laser. Probabilmente va considerato importante il requisito di un'arma intelligente dalla portata operativa di almeno 40 chilometri per sfruttare al massimo i limiti dell'orizzonte radar avversario. La scelta sul mercato internazionale già è piuttosto limitata, inoltre ragioni di costo, costo/efficacia e facilità d'integrazione, restringono la rosa non oltre gli Stati Uniti e forse due candidati europei.

L'altro settore che richiede interventi urgenti è la difesa aerea, oggi virtualmente di efficacia ridotta. Molto dipende dalla sorte del programma EFA<sup>13</sup>, la cui industrializzazione dovrebbe iniziare nei prossimi due anni, ma la difesa missilistica è colmabile con molta più rapidità.

Il candidato naturale, perchè unico sul mercato e perchè sperimentato con successo nella guerra del Golfo, è il Patriot. Questo missile è essenziale soprattutto per la difesa aerea d'area e per la sua alta mobilità strategica, mentre non bisogna farsi eccessive illusioni sulle sue capacità anti-missili balistici, specialmente nella difesa di centri abitati, come hanno dimostrato gli attacchi su Haifa e Tel Aviv<sup>14</sup>. La possibilità di impiegare i pochi fondi disponibili con il meccanismo degli impegni di bilancio passa attraverso l'acquisizione del prodotto al minor costo possibile.

L'EFA, se la gestione dell'operazione di contenimento dei costi viene opportunamente gestita con una combinazione di limatura dei requisiti e taglio dei costi di industrializzazione, resterà il programma più appropriato per ga-



rantire un caccia all'altezza delle prevedibili minacce e per dimostrare concretamente l'esistenza di un pilastro europeo nella difesa atlantica.

L'insieme dei prevedibili programmi navali della marina è in grado di assicurare una ragionevole capacità di controllo ed azione nei bacini di interesse diretto dell'Italia.

La ristrettezza dei bilanci, anche se venisse tempestivamente varato il nuovo modello di difesa, impone però una rigorosa ricerca dei risparmi e delle priorità.

Nel breve termine qualunque misura in grado di accelerare l'operatività della linea Harrier a bordo dell'incrociatore tuttoporto Garibaldi è altamente opportuna, non tanto come stop-gap per la difesa aerea, quanto come costituzione di un fattore di controllo, deterrenza e proiezione di potenza ineludibile nel bacino mediterraneo, per quanto limitato sia.

Il rinnovamento della linea di fregate appare il programma di maggiore urgenza anche per la flessibilità intrinseca di queste unità nello spettro delle missioni prevedibili. La ricerca di collaborazioni europee con Gran Bretagna e Francia sembra l'unica via ragionevole per ottenere al più presto unità logisticamente compatibili e costo/efficaci senza disperdere preziosi fondi di R/S in programmi interinali, ma non essenziali.

La nuova linea di sottomarini convenzionali dovrebbe seguire la stessa logica di contenimento dei costi e di cooperazione europea in modo da disporre di unità con un migliore rapporto costo/efficacia e di serie di produzione ed esportazione più significative. La convergenza dei programmi di propulsione anaerobica e della struttura dei sistemi di combattimento appare il cardine essenziale per il futuro di una cantieristica sottomarina europea eccessivamente frazionata.

La terza ed ultima area di difesa resta quella territoriale. Il peso di essa, tenendo conto della bassa probabilità di attacchi diretti al territorio nazionale <sup>15</sup> ricade essenzialmente sulle 7-8 brigate che non fanno parte dell'ARAC (Allied Rapid Reaction Corps) e che avranno ancora una forte componente di leva ed organici più ridotti. Queste brigate, pur dovendo aumentare la loro mobilità e C3I per compensare la minore densità totale di unità disponibili, forniranno la componente di difesa delle regioni militari.

Le cinque brigate ad alta prontezza operativa costituiranno invece la riserva d'impiego a livello centrale per sostenere l'azione delle brigate di secondo tempo. Data la loro mobilità relativa appare a prima vista opportuno dislocare la brigata corazzata e quella alpina al nord (dove possono sfruttare la fitta rete stradale), quella blindata a sud, quella paracadutisti lasciarla a Pisa e la cosiddetta aviotrasportata in posizione baricentrica presso i maggiori aeroporti ed eliporti nazionali.

Un incremento della capacità di trasporto aereo medio ed una concentrazione dei mezzi dell'ALE (riducendo il più possibile il numero delle linee di velivoli per l'impiego di prima linea) sono componenti essenziali dell'area di difesa territoriale, insieme all'attivazione di tutti i reggimenti ALE da attacco.

#### 4.2 *Le punte d'attacco*

Come già accennato le disponibilità non potranno eccedere significativamente nell'immediato le unità citate nel paragrafo 3, ma si potranno compiere significativi passi in avanti migliorando la qualità dell'addestramento e del sostegno logistico per quel poco che c'è. Il rafforzamento della componente media da trasporto è un positivo progresso, ma con quei quantitativi è ancora insufficiente. Oltre a considerare il leasing di un altro gruppo di volo di C-130H, vanno potenziate il più possibile le capacità di carico pallettizzato dell'aviazione commerciale ed affinate le procedure di requisizione dell'aviazione civile.

Maggiori possibilità si avranno nel futuro prossimo quando saranno effettivamente operativi i Tornado ECR e quelli dotati di armi stand-off ed intelligenti. Laddove il livello delle difese non sia troppo elevato anche gli AMX con un pod laser o gli AV-8B con missili a testa di guida laser, ottica o infrarossa possono svolgere missioni di rilievo.

Il rafforzamento delle unità terrestri assegnate a missioni di peace-keeping ad alto rischio, peace-enforcing, cordoni sanitari o attacchi punitivi passerà attraverso lo sfruttamento intensivo di tutte le forme di volontariato possibili (volontariato a lunga ferma, volontariato all'atto della ferma, volontarie femminili) <sup>16</sup>.

Andrebbe anche esplorata la possibilità di costituire alcuni battaglioni di carabinieri (sull'esempio del Tuscania) che abbiano soprattutto compiti di combattimento, tenendo presente anche la grande tradizione militare della prima arma dell'esercito.

A medio termine possono diventare più realizzabili ed interessanti tre opzioni:

- \* la brigata aeromobile;
- \* la brigata anfibia;
- \* gli AWACS (Airborne Warning And Control System).

Finora abbiamo visto che le possibilità di proiezione di potenza nazionali sono ristrette all'uso del potere aereo o aeronavale, ma si tratta chiaramente di mezzi limitati, specialmente se la gestione della crisi richiede la presen-

za di truppe più o meno prolungata. Nella maggioranza dei casi l'impiego di forze terrestri sarà associato per necessità politiche ad una missione ONU, UEO, NATO, CSCE o comunque in qualche modo multilaterale, tuttavia non si possono escludere eventualità contrarie nei Balcani (per esempio in Albania) o nel Nord Africa (soprattutto Tunisia). Sono facilmente immaginabili gli scenari in cui le nostre forze debbano essere almeno inizialmente presenti da sole in attesa di rinforzi o sviluppi politici.

Nell'eventualità che nostre forze terrestri debbano intervenire è necessario che giungano sul posto con la massima rapidità e forza d'urto possibili in modo da minimizzare i rischi militari di trovare difese troppo consolidate od eventualmente forze mobilitate appieno.

Lo strumento che meglio coniuga rapidità, flessibilità d'impiego, mobilità tattica e potenza di fuoco è la brigata aeromobile, intesa come grande unità in cui gli elicotteri sono il principale mezzo di combattimento e manovra.

La tradizionale unità paracadutista ha certamente il vantaggio di poter intervenire in tempi assai ristretti, ma una volta schierata la sua mobilità tattica è ancora quella della fanteria appiedata, mentre l'unità aeromobile offre possibilità molto maggiori di combinare fuoco e manovra, oltre ad essere molto meno dipendente dalle condizioni meteo e del terreno per l'intervento.

Finora il modello di difesa 1991 ed implicitamente anche quello tracciato dal ministro della Difesa, Salvo Andò, prevedono solo una brigata di fanteria aviotrasportata. La fanteria aviotrasportata altro non è che la versione a basso costo dei paracadutisti con tutte le caratteristiche delle fanterie leggere, senza la passata capacità di carico che avevano gli alianti e senza la sempre attuale flessibilità del lancio paracadutato.

Finora in Italia, nonostante vi sia un parco elicotteri sufficiente per costituire una brigata di questo tipo, ha prevalso la mentalità di disperdere i mezzi tra i vari corpi d'armata e regioni militari. Non sono mancate all'interno della Difesa proposte e studi per costituire una simile unità, ma ancora non sembra che i tempi siano maturi per questo salto qualitativo <sup>17</sup>.

In ogni caso una brigata aeromobile deve partire da due requisiti essenziali: essere capace di trasportare e manovrare un gruppo tattico per ciclo ed esprimere un amalgama profondo tra fanteria ed elicotteri.

Studi condotti a livello di ministero Difesa hanno indicato le carenze delle attuali dottrine aeromobili a livello europeo, includendo anche quelle ereditate dalla Russia ed hanno messo in rilievo come, anche per unità più piccole della divisione aeromobile, restino valide ed applicabili le dottrine americane in materia.

Queste dottrine affermano in sostanza che il combattimento aeromobile deve strettamente integrare tutte le componenti della battaglia aeroterrestre nello sfruttamento dinamico della terza dimensione per assolvere missioni offensive e difensive. Con ogni probabilità anche la costituenda brigata aeromobile olandese seguirà questa linea di pensiero, a meno che l'integrazione con sistemi più conservatori come quello tedesco e britannico (concentrati sulle più limitate missioni di contropenetrazione) non impedisca questo progresso.

Sotto il profilo ordinativo le soluzioni per creare una brigata aeromobile sono assai diverse tra loro. Esistono concetti gradualistici che prevedono la creazione di tre reggimenti aeromobili mettendo assieme un battaglione di fanteria ed un gruppo squadroni ALE oppure la creazione di tre reggimenti di fanteria (al Nord, Centro e Sud) su cui concentrare di volta in volta le risorse elicotteristiche richieste.

Questi concetti hanno il vantaggio di favorire una transizione psicologicamente e logisticamente più morbida dall'impiego dell'elicottero come ausilio alla mobilità tattica all'uso di esso come strumento di combattimento. La mentalità dei comandanti e l'apparato logistico non devono misurarsi ex abrupto con le difficoltà di una grande unità sconosciuta. Peraltro essi favoriscono tempi di transizione inaccettabilmente lunghi in un periodo dove l'instabilità strategico-politica della Regione Mediterranea richiede risposte il più possibile rapide.

Non è un mistero che, come accaduto in altri paesi, la corrente di pensiero dell'arma corazzata sia quella più scettica sulla reale efficacia dell'aeromobilità per via della minore protezione intrinseca offerta dall'elicottero. Se la protezione va definita come spessore della corazzatura questo è vero, ma se invece è definibile anche dai parametri di manovrabilità, velocità e difficoltà di scoperta allora l'elicottero gode di una protezione notevole e di una vulnerabilità relativamente ridotta.

La soluzione ordinativa che permette di ottenere rapidamente un addestramento costo/efficace insieme al necessario spirito di corpo resta quella di costituire una grande unità in cui sia garantita la stretta convivenza e cooperazione tra le due armi base (elicotteri e fanteria). Tra le soluzioni più economiche e costo/efficaci si può considerare un doppio addestramento per la brigata paracadutisti (al lancio ed alla manovra aeromobile) ed uno più semplificato per quella cosiddetta aviotrasportata che fungerebbe da riserva. Un'altra alternativa, leggermente più costosa, prevede invece una brigata con addestramento dedicato, mentre quella paracadutisti fungerebbe da riserva.

Una brigata aeromobile permette di intervenire con rapidità ed efficacia in situazione dove altre unità sono più lente o più pesanti e visibili. Per esem-



pio un gruppo tattico aeromobile può arrivare pronto al combattimento in meno di un giorno su Sarajevo o iniziare pattugliamenti sulle frontiere tunisine nello stesso lasso di tempo. Nel tempo massimo di due giorni e mezzo l'intera brigata dovrebbe essere in grado di essere schierata quasi al completo di adeguato supporto logistico.

La grande unità aeromobile combina la flessibilità necessaria per intervenire su grandi spazi e forza adeguata in situazioni di guerra civile o tensione frontaliera con la potenza necessaria a distruggere di sorpresa unità corazzate meno sofisticate e protette. Chiaramente essa non può condurre una difesa lineare ad oltranza, ma questo non è il suo compito.

A più lungo termine si può considerare la possibilità di creare almeno uno squadrone di convertiplani (acquistabili direttamente dagli USA per contenere i costi) in modo da aumentare il raggio d'intervento e la capacità di supporto logistico, soprattutto se le linee di elicotteri medi da trasporto resteranno tecnologicamente le stesse per il prossimo decennio <sup>18</sup>.

Un secondo passo per espandere le capacità di proiezione di sicurezza e di potenza è dato dalla costituzione di una brigata anfibia.

La brigata di per sé va solo considerata come un'unità in grado di coagulare, unificare e gestire l'insieme delle forze anfibie disponibili in Italia, garantendo la prontezza operativa della pedina minima d'intervento (un gruppo tattico).

La decisione sull'opportunità di rinforzare le capacità anfibie nazionali è chiaramente di ordine politico. Se si ritiene che l'esercizio del potere aeronavale vada limitato fondamentalmente alle funzioni di presenza e sorveglianza con dei contributi più o meno consistenti ad azioni multilaterali, allora anche le forze anfibie possono restare ad un livello simbolico.

Se invece si pensa che la cogestione delle crisi e la possibilità d'intervento unilaterale passino attraverso una limitata capacità di proiezione anfibia, la brigata anfibia è un progetto da perseguire. La presenza di una forza anfibia in un gruppo navale fornisce un fulcro di pressione indiretta strategica su tutti i paesi rivieraschi le cui coste sono semplicemente troppo lunghe per essere difendibili.

È interessante notare che la brigata anfibia, pur dovendo almeno inizialmente appartenere alle forze di secondo tempo (più dipendenti dalla leva), costituirebbe un'unità di pronto intervento ancora più facilmente assegnabile a missioni UEO o puramente nazionali. Tutte le forme di volontariato tratto dalla leva sono ovviamente applicabili nel reclutamento di questa unità.

La possibilità di avere in mare quasi costantemente un gruppo tattico anfibia ha da un lato un valore autonomo di segnale di dissuasione flessibile e di relativo basso profilo fino a che essa è dislocata oltre l'orizzonte.

Dall'altro, integrata nel complesso delle forze proiettabili, la brigata costituisce una sinergia in tutta la Regione Mediterranea. La combinazione di truppe paracadutiste, aeromobili ed anfibia nel punto desiderato può produrre effetti di molto superiori alla loro consistenza numerica. Inoltre le forze anfibia per loro natura sono più facilmente dislocabili in anticipo nelle zone di crisi più probabile ed offrono il vantaggio di un supporto logistico più abbondante ed economico di quello aereo.

A livello militare è necessario superare la radicata diffidenza verso la proposta di integrare il battaglione S. Marco della Marina con il reggimento lagunari Serenissima dell'Esercito, una forza qualificata oggi senza una vera missione. Soprattutto però è necessario che l'addestramento delle forze anfibia evolva dall'esecuzione pura e semplice dello sbarco all'esecuzione di atti tattici complessi. Questa evoluzione addestrativa è l'unica in grado di rendere pienamente credibile l'impiego di un gruppo tattico anfibio ed è possibile solo con una stretta cooperazione tra Esercito e Marina, già in nuce con la presenza di un vicecomandante dell'Esercito nel S. Marco.

A più lungo termine la presenza di una brigata anfibia impone una riflessione essenziale per ogni operazione anfibia, cioè la disponibilità di piattaforme specializzate. Già nel 1990 si cominciava a discutere della possibilità di progettare un secondo incrociatore tuttoponte Garibaldi con alcune capacità di supporto ad una forza da sbarco<sup>19</sup>. Questa idea ha continuato a ricevere il consenso della comunità navale italiana non solo per permettere alla Marina di avere capacità di intervento fuori area a tutto campo, ancorchè limitate, ma anche perchè la ristrettezza di fondi disponibili considerando qualunque ipotesi finanziaria favorisce chiaramente le navi multiruolo.

La disponibilità di piattaforme specializzate diventa cruciale se si vogliono adottare forme di proiezione a terra che minimizzino i rischi di uno sbarco tradizionale condotto con unità di superficie. Questi rischi non sono soltanto connessi all'eventualità che esista una difesa attiva e passiva sul posto, ma sono ormai sempre più presenti con la diffusione di missili superficie-superficie convenzionali di impiego navale.

L'esperienza delle Falkland indica che, laddove il controllo dello spazio aereo non sia quasi totale, un attacco aereo condotto con determinazione può produrre perdite significative, specialmente se vengono colpite navi con preziosi carichi logistici.

L'esperienza della guerra del Golfo mostra che individuare e colpire rampe missilistiche mobili è una missione estremamente difficile e costosa. Se la rampa mobile di uno SCUD era un bersaglio così elusivo, una rampa mobile di missili antinave presenterà una maggiore minaccia.

Infine l'uso che è stato fatto delle forze anfibia nel Golfo conferma un pre-

cedente stabilito già nella guerra di Corea: non si sbarca più su una costa realmente difesa.

Questo insieme di fattori porta alla conclusione che le forze anfibie sono destinate in futuro a sfruttare sempre di più la terza dimensione, cioè l'uso di elicotteri e convertiplani.

Per quel che riguarda il futuro delle forze anfibie nazionali è evidente che anche imbarcando in particolari operazioni sulla Garibaldi solo elicotteri, un gruppo anfibio basato su questo incrociatore tuttoportante e sulle tre S. Giorgio non può generare il numero di sortite necessario per sbarcare un gruppo tattico per ciclo, per non parlare della possibile assenza di qualunque aereo da appoggio tattico o elicottero d'attacco.

La presenza di una seconda Garibaldi modificata può aumentare significativamente i fattori di rapidità, sorpresa, potenza e sopravvivenza delle forze da sbarco disponibili, ma in caso di operazioni che richiedano veramente l'impiego di tutta la brigata, altri mezzi di trasporto vanno impiegati (trasporto di superficie e/o aviotrasporto o aviolancio).

Infine l'acquisto o il leasing di due/tre AWACS offre una pedina preziosa non solo e forse non tanto (a condizione che la difesa aerea NATO continui a funzionare) per il coordinamento della nostra difesa aerea, quanto per poter più efficacemente usare le forze d'attacco disponibili. In questo senso la flotta che potrebbe maggiormente trarre beneficio dalla presenza di radar volanti è quella degli AMX, attualmente privi di una vera e propria missione (dato che non si prevedono più grandi scontri aeroterrestri) e privi del radar multimode per condurre missioni d'attacco autonome. Gli AMX potrebbero venire impiegati in missioni d'attacco navale dove fungono da piattaforme per armi stand-off sotto la guida di AWACS.

## NOTE

<sup>1</sup> Richard E. Simpkin, *Race to the Swift, Thoughts on Twenty-First Century Warfare*, Brassey's, Londra, 1985.

<sup>2</sup> cfr. Bollettino delle Commissioni Parlamentari, Camera dei Deputati, Commissione IV Difesa, 14/10/1992.

<sup>3</sup> In seguito citato come DNA.

<sup>4</sup> vedi nota 2.

<sup>5</sup> Il gruppo tattico da montagna fa parte dell'AMF (L), ACE Mobile Force (Land). ACE sta per Allied Command Europe.

<sup>6</sup> Gli incrociatori (tre) o le unità anfibia (2) non sono citati in quanto non in quantità tali da garantire la presenza di una unità con disponibilità 25%, ma la loro prontezza operativa può essere variata, come del resto quella di altre unità al prezzo di una accelerata usura logistica.

<sup>7</sup> Uno dei primi effetti della guerra del Golfo sulla politica degli approvvigionamenti di Stataereo (stato maggiore aeronautica) è stato l'avvio di programmi per l'acquisto di un limitato quantitativo di missili ARM (Anti-Radiation Missiles) e di un programma di trasformazione di un gruppo di bombardieri da interdizione Tornado nella versione ECR (Electronic Combat Reconnaissance), capace di fornire copertura elettronica e SEAD durante un attacco.

<sup>8</sup> Gruppi Intervento Speciale dei carabinieri, addestrati soprattutto per impiego antiterroristico.

<sup>9</sup> La Farfadet è stata considerata un'esercitazione di soccorso umanitario dagli organi di pubblica informazione del ministero della Difesa italiano, mentre in realtà era anche una dimostrazione di proiezione di potenza a monito delle forze serbe in Bosnia-Erzegovina, secondo le dichiarazioni del ministro della Difesa francese Pierre Joxe.

<sup>10</sup> Cfr. Camera dei Deputati, n. 1446/12, Tabella nr. 12, allegati dei capitoli di bilancio 4005, 4011, 4051.

<sup>11</sup> Il Comitato Esecutivo Servizi Informazione e Sicurezza, l'organo di coordinamento ad alto livello dell'attività dei due servizi.

<sup>12</sup> I problemi di una riunificazione dei servizi non dovrebbero essere eccessivi una volta stabilita la relativa preminenza del servizio con maggior tradizione, archivi e risorse complessive.

<sup>13</sup> Il 20 novembre 1992 una riunione dei quattro capi di stato maggiore delle aeronautiche (Gran Bretagna, Germania, Italia, Spagna) ha approvato i nuovi requisiti per il caccia EFA, ponendo fine ad una pericolosa controversia tra Germania e Gran Bretagna sulla fattibilità e sul costo del programma. Non sono escludibili nei prossimi sei o dodici mesi altre vicissitudini, sull'esempio di quanto successo con il Tornado.

<sup>14</sup> Le stime israeliane più attendibili parlano di una capacità di intercettazione riuscita di una testata missilistica del 5% o meno.

<sup>15</sup> Anche l'ipotesi formulata dal Libro Bianco del 1985 concernente la cattura a sorpresa di isole minori o quote di territorio quale pegno negoziale, pur non potendo essere esclusa è divenuta poco probabile a meno di imprevisti sviluppi in area balcanica.

<sup>16</sup> La crisi organizzativa che si verificherà nel costituire le prime unità interamente volontarie suggerisce di non porre troppe restrizioni all'impiego di volontarie, nemmeno nelle missioni di combattimento.



<sup>17</sup> Col passare del tempo diventerà sempre più interessante seguire quali mezzi adotterà l'Olanda per dotarsi di una propria brigata aeromobile. L'Olanda in un certo senso parte da zero, ma è ben determinata.

<sup>18</sup> Uno squadrone comprende 10-12 macchine. In novembre l'Italia ha confermato l'opzione per altri AV-8B Plus per una linea di volo complessiva di 22 macchine.

<sup>19</sup> L'iniziale idea di creare un bacino allagabile a poppa è stata scartata per motivi di stabilità della chiglia a favore di un ridotto portellone laterale.

<sup>20</sup> Finora l'uso di hovercraft (gli LCAC dei marines) è limitabile soltanto alle forze di seconda schiera una volta che al testa di sbarco sia solidamente difesa ed estesa per evitare tiri dell'artiglieria avversaria. Di per sé questi mezzi sono troppo lenti e vulnerabili di fronte al fuoco nemico una volta a terra, pur essendo assai più veloci di qualunque nave convenzionale.

## Collana del «Centro Militare di Studi Strategici»

### *Pubblicazioni:*

1.     **«Il reclutamento in Italia»** (1989)     di Autori vari
2.     **«Storia del servizio militare in Italia «Dall'ordinanza fiorentina» di Macchiavelli alla costituzione dell'Esercito Italiano dal 1506 al 1870», Vol. I** (1989)     di V. Ilari
3.     **«Storia del servizio militare in Italia la nazione armata dal 1871 al 1918», Vol. II** (1990)     di V. Ilari
4.     **«Storia del servizio militare in Italia nazione militare e fronte del lavoro dal 1919 al 1943», Vol. III** (1990)     di V. Ilari
5.     **«Storia del servizio militare in Italia soldati e partigiani dal 1943 al 1945», Vol. IV** (1991)     di V. Ilari
- 5.bis   **«Storia del servizio militare in Italia - La difesa della patria (1945-1991)», Vol. V - Tomo I «Pianificazione operativa e sistema di reclutamento»** (1992)     di V. Ilari
- 5.ter   **«Storia del servizio militare in Italia - La difesa della patria (1945-1991)», Vol. V - Tomo II «Servizio militare e servizio civile - Legislazione e statistiche»** (1992)     di V. Ilari
6.     **«Soppressione della leva e costituzione di forze armate volontarie»** (1990)     di P. Bellucci - A. Gori
- 6a.     **«Servizio di leva e volontariato: riflessioni sociologiche»**     di M. Marotta - S. Labonia
7.     **«L'importanza militare dello spazio»** (1990)     di C. Buongiorno - S. Abbà  
G. Maoli - A. Mei  
M. Nones - S. Orlandi  
F. Pacione - F. Stefani

8. **«Le idee di "difesa alternativa" ed il ruolo dell'Italia»** (1990) di P. Calogero  
M. De Andreis  
G. Devoto - P. Farinella
9. **«La "Policy Science" nel controllo degli armamenti»** (1990) di P. Isernia - P. Bellucci  
L. Bozzo - M. Carnovale  
M. Coccia - P. Crescenzi  
C. Pelanda
10. **«Il futuro della dissuasione nucleare in Europa»** (1990) di S. Silvestri
11. **«I movimenti pacifisti ed antinucleari in Italia, 1980-1988»** (1990) di F. Battistelli - P. Isernia  
P. Crescenzi - A. Graziani  
A. Montebovi  
G. Ombuen - S.S. Caparra  
C. Presciuttini
12. **«L'organizzazione della ricerca e sviluppo nell'ambito difesa», Vol. I** (1990) di P. Bisogno - C. Pelanda  
M. Nones - S. Rossi  
V. Oderda
- 12.bis **«L'organizzazione della ricerca e sviluppo nell'ambito difesa», Vol. II** di P. Bisogno - C. Pelanda  
M. Nones - S. Rossi  
V. Oderda
13. **«Sistema di programmazione generale e finanziaria ed ottimizzazione delle risorse in ambito difesa»** (1990) di G. Mayer - C. Bellinzona  
N. Gallippi - P. Mearini  
P. Menna
14. **«L'industria italiana degli armamenti»** (1990) di F. Gobbo - P. Bianchi  
N. Bellini - G. Utili
15. **«La strategia sovietica nella regione Meridionale»** (1990) di L. Caligaris - K.S. Brower  
G. Cornacchia  
C.N. Donnelly - J. Sherr  
A. Tani - P. Pozzi
16. **«Profili di carriera e remunerazioni del personale militare e civile dell'amministrazione dello stato delle qualifiche direttive e dirigenziali»** di D. Tria - T. Longhi  
A. Cerilli - A. Gagnoni  
P. Menna
17. **«La riconversione dell'industria per la difesa»** di S. Rossi - S. Rolfo  
N. Bellini
18. **«Il trasferimento di tecnologie strategicamente critiche»** (1990) di S. Silvestri - V. Ilari  
D. Gallino - A. Politi  
M. Cremasco

19. **«Nuove concezioni del modello difensivo italiano»** (1990) di S. Silvestri - V. Ilari  
D. Gallino - A. Politi  
M. Cremasco
20. **«Warfare simulation nel teatro mediterraneo»** (1990) di M. Coccia
21. **«La formazione degli ufficiali dei corpi tecnici»** (1990) di A. Paoletti - A. D'Amico  
A. Tucciarone
22. **«Islam: problemi e prospettive e le politiche dell'Occidente»** (1990) di R. Aliboni - F. Bacchetti  
L. Guazzone  
V. Fiorani Piacentini  
B.M. Scarci Amoretti
23. **«Effetti economici in Italia della spesa della difesa»** (1990) **Esaurito** di A. Pedone - M. Grassini
24. **«Atto unico europeo e industria italiana per la difesa»** (1990) di F. Onida - M. Nones  
G. Graziola - G.L. Grimaldi  
W. Hager - A. Forti  
G. Viesti
25. **«Disarmo, sviluppo e debito»** (1990) di C. Pelanda
26. **«Jugoslavia: realtà e prospettive»** (1990) di C. Pelanda - G. Meyer  
R. Lizzi - A. Truzzi  
D. Ungaro - T. Moro
27. **«Integrazione militare europea»** (1990) di S. Silvestri
28. **«Rappresentanza elettiva dei militari»** (1990) di G. Caforio - M. Nuclari
29. **«Studi strategici e militari nelle università italiane»** (1990) di P. Ungari - M. Nones  
R. Luranchi - V. Ilari
30. **«Il pensiero militare nel mondo musulmano»», Vol. I** (1991) di V. Fiorani Piacentini
31. **«Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale»** (1991) di G. De Vergottini
32. **«Sviluppo, armamenti, conflittualità»** (1991) di L. Bonanate - F. Armao  
M. Cesa - W. Coralluzzo
33. **«Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. II** (1991) di G. Ligios - R. Redaelli



- |        |  |   |
|--------|--|---|
| 34.    | <b>«La "condizione militare" in Italia», Vol. I, «I militari di leva»</b> (1991)   | di M. Marotta<br>M.L. Maniscalco<br>G. Marotta - S. Labonia<br>V. di Nicola - G. Grossi |
| 35.    | <b>«Valutazione comparata dei piani di riordinamento delle FF.AA. dei Paesi dell'Alleanza Atlantica»</b> (1991)                      | di D. Gallino   |
| 36.    | <b>«La formazione del dirigente militare»</b> (1991)   | di F. Fontana - F. Stefani<br>C. Caccamo - G. Gasperini                                 |
| 37.    | <b>«L'obiezione di coscienza al servizio militare in Italia»</b> (1991)  | di P. Bellucci - C.M. Radaelli  |
| 38.    | <b>«La "condizione militare" in Italia», Vol. III «Fenomenologia e problemi di devianza»</b> (1991)                                  | di G. Marotta   |
| 39.    | <b>«La dirigenza militare»</b> (1992)  | di S. Cassese - C. D'Otra   |
| 40.    | <b>«Diritto internazionale per ufficiali della Marina Militare»</b> (1993)   | di N. Ronzitti - M. Gestri  |
| 41.    | <b>«I volontari a ferma prolungata: un ritratto sociologico», Tomo I</b> (1993)  | di F. Battistelli   |
| 41.bis | <b>«Sottufficiali delle Forze Armate. Idee propositive per migliorare il reclutamento, lo statuto e la carriera», Tomo II</b> (1994) | di F. Battistelli   |
| 42.    | <b>«Strategia della ricerca internazionale»</b> (1993)   | di L. Bonante   |
| 43.    | <b>«Rapporto di ricerca su movimenti migratori e sicurezza nazionale»</b> (1993)   | di G. Sacco   |
| 44.    | <b>«Rapporto di ricerca su nuove strutture di sicurezza in Europa»</b> (1993)  | di S. Silvestri   |
| 45.    | <b>«I sistemi di comando e controllo ed il loro influsso sulla sicurezza italiana»</b> (1993)  | di P. Policastro  |

46. **«Le minacce dal fuori area contro il fianco Sud della Nato»** (1993) di R. Aliboni - S. Silvestri  
A. Politi - M. Cremasco  
F. Altieri
47. **«Approvvigionamento delle materie prime e crisi e conflitti nel Mediterraneo»** (1993) di G. Mureddu
48. **«Lo sviluppo dell'aeromobilità»** (1993) di A. Politi - E. Valente  
F. Cerruti - M. Lastella
49. **«L'impatto economico delle spese militari in Emilia Romagna»** (1993) di A. Bolognini - M. Spinedi  
Nomisma S.p.A.
50. **«I Paesi della sponda sud del Mediterraneo e la politica europea»** (1994) di R. Aliboni  
B. Scarcia Amoretti  
G. Pennisi - G. Lancioni  
L. Bottini
51. **«I problemi della sicurezza nell'Est europeo e nell'ex-Unione Sovietica»** (1994) di C. Pelanda - E. Letta  
D. Gallino - A. Corti
52. **«Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. III** (1994) di V. Fiorani Piacentini
53. **«Presupposti concettuali e dottrinali per la configurazione di una futura forza di intervento»** (1994) di G. Caccamo - P. Pastorello
54. **«Lo status delle navi da guerra italiane in tempo di pace ed in situazioni di crisi»** (1994) di A. de Guttry
55. **«La "condizione militare" in Italia», Vol. II «Ufficiali e sottufficiali»** (1994) di M. Marotta
56. **«Crisi del bipolarismo: vuoti di potere e possibili conseguenze»** (1994) di S. Romano - J.L. Harper  
F. Mezzetti - C.M. Santoro  
D.V. Segre
57. **«Il problema della quantificazione di dati attendibili sull'intercambio militare-industriale fra i vari paesi»** (1994) di S. Sandri - A. Politi

58. **«Ottimizzazione della selezione del personale - Metodi e modelli di selezione e organizzazione nelle Forze Armate Italiane»** (1994) di A. De Carlo
59. **«Gestione delle crisi: metodologie e strumenti»** (1994) di P. Isernia
60. **«Politica militare e sistema politico: i partiti ed il nuovo modello di difesa»** (1994) di Paolo Bellucci
61. **«Sicurezza ed insicurezza nell'Europa post-comunista»** (gennaio 1994) di S.A. Rossi - P. Visani
62. **«Indagine sulla propensione delle donne italiane a svolgere il servizio militare»** (1994) di Rossella Savarese
63. **«L'impatto economico delle spese militari in Emilia Romagna: case study su Bologna»** (1994) Nomisma
64. **«L'impatto della presenza militare in Emilia Romagna - Il "caso di Budrio" - Il caso del "Triangolo aeronautico": Forlì, Cervia, Rimini»** (1994) Nomisma
65. **«Sistemi di sicurezza nei paesi del Golfo. Riflessi per l'Occidente»** (1994) di R. Aliboni - L. Guazzoni S. Silvestri
66. **«Sistema di controllo dell'esportazione degli armamenti e della tecnologia avanzata. Ammaestramenti delle crisi del Golfo»** (1994) di A. Politi - A. De Guttry S. Gallucci - M. Bilbeisi M. Lastella
67. **«Emergenza marittima e forze armate - Piani di emergenza e coinvolgimento della Marina Militare in caso di gravi incidenti navali con versamenti di petrolio»** (1995) di G. Mureddu

68. **«Il Ruolo del Pilastro Europeo della NATO nella definizione di un sistema di sicurezza integrato: rapporti istituzionali e industriali»** (1995) di L. Caligaris
69. **«L'organizzazione e l'architettura C3I per il vertice decisionale nazionale»** (1995) di M. Nones - R. Romano  
S. Silvestri - A. De Guttry
70. **«La disintegrazione dell'Impero Sovietico. Problemi di sicurezza nazionale e collettiva in Asia Centrale»** (1995) di Valeria F. Piacentini
71. **«Evoluzione del rischio da Sud in connessione con il prevedibile progresso tecnologico e misure di difesa»** (1995) di C.M. Santoro

*Raccolta delle sintesi:*

01. **«Sintesi del dibattito di sei ricerche del Cemiss»** (1991) Cemiss
02. **«Raccolta di sintesi di rapporti di ricerca su studi strategici e di politica internazionale»** (1994) Cemiss  
(versione italiana e inglese)

*Altre Pubblicazioni:*

- S.N. **«Atti del Seminario sulla sicurezza in Mediterraneo»** (1991) (Roma 30 gennaio/1 febbraio 1991) Cemiss-Deg







**Il Centro Militare di Studi Strategici (CeMiss), costituito con Decreto del Ministro della Difesa, è un organismo interforze che promuove e realizza ricerche su tematiche di natura politico-strategico-militare, avvalendosi anche di esperti e di centri di ricerca esterni con i quali vengono conclusi convenzioni e contratti di ricerca; sviluppa, inoltre, la collaborazione tra le Forze Armate, le Università e i Centri di ricerca italiani e stranieri nonché con altre Amministrazioni ed Enti che svolgono attività di studio nel settore della sicurezza e della difesa; promuove la specializzazione di giovani ricercatori italiani; seleziona gli studi di maggiore interesse, fornendoli alla Rivista Militare che ne cura la pubblicazione. Un Comitato Scientifico, presieduto dal Ministro della Difesa, indirizza le attività del Centro; un Consiglio Direttivo ne definisce i programmi annuali. Direttore è un Generale (o Ammiraglio) di Divisione, assistito da un Comitato Esecutivo.**

**Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette esclusivamente il pensiero del gruppo di lavoro e non quello del Ministero della Difesa.**